ACTA No. 63-2025

Acta número sesenta y tres de la sesión ordinaria celebrada por el Consejo Técnico de Aviación Civil a las dieciocho horas con veinte minutos del dieciocho de noviembre del dos mil veinticinco, por medio de la plataforma teams, con la asistencia de las siguientes personas: Sr. Efraím Zeledón Leiva quien preside, desde su casa de habitación en Heredia, Sr. William Rodríguez López, desde su oficina en la Uruca, Sra. Nidia Cordero Padilla, desde su casa de habitación en Sabanilla de Montes de Oca, Sr. Mauricio Campos Carrión, desde su casa de habitación en Rohrmoser, Sr. Edgar Zamora Muñoz, desde su casa de habitación en Alajuela, Sr. José Fadrique Rosales Salas, desde su casa de habitación en Santa Ana, directores de este Consejo; así como de los señores, Marcos Castillo Masis, Director General, Luis Diego Saborío Soto, Subdirector General de Aviación Civil; Mauricio Rodríguez Fallas, jefe de la Asesoría Jurídica de la DGAC y la señora Ada Santamaría Rodríguez de la Secretaría de Actas.

Se justifica la ausencia de la Sra. Danielle Jenkins Bolaños, ya que se encuentra incapacitada por enfermedad.

I.-APROBACIÓN DE LA AGENDA

ARTÍCULO PRIMERO

Se somete a conocimiento y discusión la agenda de la sesión ordinaria No. 63-2025, la cual se adjunta como el anexo No. 1.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** Aprobar la agenda correspondiente a la sesión ordinaria No. 63-2025.

II.- ÓRGANO FISCALIZADOR

ARTÍCULO SEGUNDO

Se conoce el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0779-2025 del 10 de noviembre del 2025, suscrito por el señor Rodolfo Garbanzo Arguedas, Inspector General a.i del Órgano Fiscalizador, mediante la cual presenta el informe relacionado con la propuesta presentada por el Gestor para la explotación de facilidades de carga en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría a través de la figura de un "subcontratista comercial" conforme lo dispone el Contrato de Gestión Interesada, tema que les fuera expuesto por el Gestor al CETAC en la sesión ordinaria 41-2025 del 05 de agosto del 2025.

El señor Fadrique Rosales indique que desea sugerir un par de recomendaciones para el Órgano Fiscalizador en este tema, primero, asegurarse que existan planes o medidas de contingencia durante el desarrollo de las obras, en caso de que el proveedor que construye la infraestructura incumpla, para que ellos lo tengan claro y busquen las medidas legales antes de empezar, para que este tema quede blindado y posteriormente también en el punto número nueve, asegurarse que se deje completamente claro cómo se evitará que el nuevo operador interfiera con el entro de transferencia rápida de mercadería (CTRM), especialmente si se opera con servicios de fast track. La recomendación sería que deje los lineamientos bien claros en ese punto número nueve, para que no haya ningún tipo de confusión en el futuro.

El señor Efraím Zeledón indica que se acuerda aprobar las recomendaciones contenidas en el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0779-2025, del Órgano Fiscalizador; tomando además las consideraciones que les acaba de comentar el señor Fadrique Rosales, específicamente en el punto número nueve.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** De conformidad con el criterio y la recomendación contenida en el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0779-2025, del Órgano Fiscalizador;

1.- Autorizar al Gestor para que, mediante concurso público proceda a la selección de un subcontratista comercial para el desarrollo del proyecto denominado "Explotación de Facilidades de Carga en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, por un periodo de 26 años a partir de la validez del contrato, el cual, deberá someterlo a consideración del CETAC para su debida aprobación.

2.- En la elaboración del contrato y de previo a ser sometido a aprobación del CETAC, el Gestor deberá incluir disposiciones relativas a lo siguiente:

a).- La no exclusividad del SUBCONTRATISTA COMERCIAL en el servicio de facilitación de carga que ingrese o salga del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

b).- Delimitación precisa y debidamente georreferenciada de cada etapa a desarrollar del proyecto, así como las obligaciones del subcontratista con relación al uso del terreno el cual podrá destinar, única y exclusivamente, para la actividad de facilidades de carga que ingresa y sale del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

c).- Condición imprescriptible e inalienable del inmueble propiedad del Estado.

d).- Por tratarse de un acuerdo entre privados, para la explotación comercial para el servicio de facilitación de carga, se debe indicar el deslinde preciso y expreso de responsabilidades del Estado de Costa Rica, el CETAC y la Dirección General Aviación Civil con relación al proyecto en todas sus fases, sean éstas diseño, financiamiento, construcción y operación.

e).- Reglas aplicables en el caso de terminación anticipada del contrato comercial por razones no imputables al Gestor, al CETAC y la Dirección General de Aviación Civil.

f).- Reglas aplicables en el caso de la terminación del Contrato de Gestión Interesada por transcurso del plazo, concretamente, las relativas a la cesión al CETAC o nuevo gestor o concesionario de la terminal.

g).- Reglas aplicables con relación a las mejoras construidas por el Contratista en el bien propiedad del Estado al término de la relación contractual o, de modo anticipado.

h).- Obligaciones del subcontratista de mantenimiento de las instalaciones, seguros por eventuales daños a las instalaciones afectas al servicio que presta y las debidas mejoras en el curso de la ejecución contractual. Obligaciones del contratista con relación a la vigencia de permisos de operación, patentes municipales, obligaciones tributarias, sanitarias, ambientales exigibles, entre otros.

i).- Definir con claridad las obligaciones básicas del subcontratista en cuanto a la operación, manejo de la carga aérea y el mantenimiento de la operación y sus equipos ya que no queda claro las responsabilidades específicas tanto del Gestor como del subcontratista.

j).- En caso de que el subcontratista adquiera equipos, se deberá así consignarlo en el contrato e indicar cuáles de ellos requieren aprobación por parte de la AVSEC-FAL de la Dirección General de Aviación Civil, así como el mantenimiento preventivo de los mismos.

k).- Se deberá acreditar en el contrato el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la Unidad de Supervisión de Aeropuertos e igualmente, aquellos que la Unidad de AVSEC-FAL señale.

3.- Adicionalmente, deberá realizar los ajustes correspondientes a las cláusulas que en específico se evaluaron y a las que se solicita modificar o ajustar.

4.- Una vez aprobado el contrato y de previo a iniciar cualquier obra constructiva, el Gestor deberá presentar el Anteproyecto Conceptual y Paquete Definitivo, conforme lo establece el Concesión del Gestor Interesada y el Apéndice E.

5.- Conforme las cláusulas 9.4 y 9.5 del Concesión del Gestor Interesada, las relaciones que establezca con los subcontratistas comerciales son responsabilidad única y exclusiva del Gestor.

6.- La inversión que se realice en el proyecto para la "Explotación de Facilidades de Carga en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, no se trasladaran a tarifas, ya que su recuperación se dará por medio de los ingresos comerciales. El Gestor asume la responsabilidad por su propia cuenta y riesgo en la ejecución del proyecto, el cual será financiado por recursos propios o de terceros, sin comprometer recursos del CETAC/ Dirección General de Aviación Civil, ni del Plan de Inversión al que se obliga el Gestor de conformidad con el Plan Maestro del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

7.- Proceda el Órgano Fiscalizador a verificar que en el contrato en las cláusulas relacionadas con el finiquito del Contrato de Gestión Interesada y posterior a este, que tanto la Dirección General de Aviación Civil el CETAC y el Gobierno de Costa Rica, quedan liberados de cualquier tipo de obligación o responsabilidad que le corresponda en este caso al Gestor en ejecución de ese contrato comercial, En tanto mantenga vigencia el Contrato de Gestión Interesada o más allá de la finalización del mismo, ni el Estado ni el CETAC/ Dirección General de Aviación Civil asumirán responsabilidad contractual durante las fases de diseño, financiamiento, construcción y operación de los servicios de facilitación de carga por parte de CONTRATISTA.

8.- El área actual del CTRM no sufrirá ninguna alteración de su operatividad por la explotación del nuevo gestor aduanal; por tanto, no corresponderá al CONTRATISTA y definir los espacios del CTRM por ser el Gestor dentro del marco del Contrato de Gestión Interesada el responsable de esa área y su operación.

9.- Conforme lo establece el apartado 7.C Componentes Obligatorio en el CTRM del Apéndice A del CGI, Aeris deberá garantizar que los servicios de tránsito de carga rápida se van a proveer de manera eficiente y continua ya sea que los realice el Gestor o sean explotados por algún subcontratista; de tal manera que los servicios del CTRM o Fast Track se continúen brindando de manera ininterrumpida e independiente si la Terminal de Carga es operada por un subcontratista.

10.- AERIS deberá asegurarse que, en el contrato comercial por suscribir, se incluya una disposición que establezca la obligación de que el o lo(s) subcontratista(s) cumpla(n) con lo dispuesto en el Programa Nacional

de Seguridad de la Aviación, así como la demás normativa y disposiciones técnicas establecidas en el Anexo 17 de la OACI.

11.- La Administración no garantiza sobre la explotación comercial pretendida ningún tipo de demanda mínima y ningún otro aspecto similar a éste y entiende que las inversiones, riesgos y demás vicisitudes que pueden surgir en el desarrollo de esa actividad, así como sus consecuencias, son de responsabilidad única y exclusiva de la relación privada entre el Gestor y el desarrollador, inclusive, más allá de la terminación del CGI.

12.- El riesgo por la cantidad de carga por todo el plazo requerido para la amortización, lo asume el subcontratista y queda sujeto a decisiones futuras en torno a la operación de un nuevo aeropuerto u otras medidas que podrían mermar la carga que actualmente se maneja en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, eventos futuros e inciertos frente a los cuales queda eximido de cualquier responsabilidad al CETAC/ Dirección General de Aviación Civil y Gobierno de Costa Rica.

13.- El desarrollo comercial para la facilitación de carga no otorga derechos de exclusividad en el manejo de la carga de exportación e importación; en consecuencia, los operadores de carga que en la actualidad desarrollan esa actividad en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, podrán seguir realizándola en los lugares y mediante los procedimientos autorizados oportunamente.

14.- Para "explotar cualquier servicio aéreo" se necesita un certificado de explotación y/o si fuese un agente acreditado, debe tener el aval de AVSEC de la Dirección General de Aviación Civil, situación que no está advertida en las bases del concurso y/o en el oficio de referencia, por lo que el Gestor deberá corroborar con las autoridades pertinentes las habilitaciones requeridas.

15.- Instruir al Gestor para que, junto con el Anteproyecto Conceptual, presente planes o medidas de contingencia aplicables durante el desarrollo de las obras. Estas medidas deberán contemplar escenarios en caso de incumplimiento por parte del proveedor encargado de la construcción de la infraestructura, de manera que los responsables tengan claridad sobre las acciones a seguir y puedan evaluar medidas legales antes del inicio del proyecto.

III.- GERENCIA DE PROYECTO DE LA CONCESIÓN DEL AIDOQ

ARTÍCULO TERCERO

Se conoce el oficio No. CETAC-AIDOQ-GP-OF-524-2025, del 07 de noviembre del 2025, suscrito por la señora Ivannia Contreras Murillo, gerente de proyecto a.i, del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, mediante la cual presenta el informe referente a la solicitud de aprobación del monto a reembolsar por remanente no utilizado del Fideicomiso, Canon de Fiscalización de la administración de Concedente / SCOTIABANK / CORIPORT.

El señor Fadrique Rosales menciona que sería reiterarle a la Gerencia de Proyectos que si se autorizó el reembolso, que la única solicitud que se le hizo a ella era que les planteara cuáles iban a ser las opciones o los posibles proyectos donde se invertiría el fondo de CORIPORT, el señor Rosales menciona que quizás hubo un malentendido a la hora de interpretación de los acuerdos, que sería adicionalmente, reiterar que eso ya había sido aprobado previamente para que proceda lo correspondiente, que dicha solicitud era que les otorgará una

lista de los planes que tienen para invertir durante el año 2026, también manifiesta que desea adicionalmente aprovechar el tema para agregarle otra solicitud a la Gerencia de Proyectos, para que confirme si el fondo de Fiscalización este para la fase de explotación correspondiente al 5% de los ingresos brutos de la Concesión, pueda utilizarse para contratación de personal faltante para el Órgano de Control, para la Fiscalización y la Gerencia de Proyectos, y de ser necesario, y que una vez aprovecha para solicitarle a la Fiscalizadora del Órgano de Control, brindar el apoyo correspondiente para completar el análisis, específicamente en el capítulo nueve del contrato, porque considera que tienen una oportunidad ahí de solventar una necesidad que ellos actualmente tienen.

El señor Efraím Zeledón indique que la propuesta de acuerdo sería aprobar la recomendación contenida en el oficio CETAC-AIDOQ-GP-OF-0524-2025, de Gerencia de Proyecto que valga la oportunidad, como dijo el señor Fadrique Rosales, que ya había sido aprobado en su momento e incluir las recomendaciones que al respecto les acaba de indicar el señor miembro del Consejo Técnico de Aviación Civil en los puntos específicos que él les mencionó.

Sobre el particular, **SE ACUERDA**: De conformidad con el criterio y la recomendación contenida en el oficio CETAC-AIDOQ-GP-OF-0524-2025, de Gerencia de Proyecto:

1.- Autorizar al banco fiduciario del fideicomiso del fondo de fiscalización del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, para que reintegre el remanente del período trienal que va del 15 de octubre de 2022 y el 15 de octubre de 2025, en cumplimiento de lo que establece Contrato de Fideicomiso del Canon de Fiscalización y control en su cláusula sexta en relación con la utilización y ejecución del fondo del fideicomiso.

2.- Aprobar el reembolso que corresponde a US$3,499,420.55 (Tres millones cuatrocientos noventa y nueve mil cuatrocientos veinte dólares con cincuenta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América).

3.- Dar por atendido, aclarado y justificado por los argumentos y normativa indicada, por la improcedencia manifiesta e imposibilidad material, legal o contractual de poder cumplir a través de la estructura contractual del contrato de concesión, con lo instruido en el punto 2 del Artículo tercero de la Sesión ordinaria 59-2025.

4.- Finalmente, solicito que una vez aprobada la presente gestión se dé por cerrado el Acuerdo CETAC-AC-2025-1097.

5.- Instruir a la señora Ivannia Contreras Murillo, Gerente de Proyecto que dicha solicitud en el acuerdo CETAC-AC-2025-1097, era que les otorgará una lista de los planes que tienen para invertir durante el año 2026.

6.- Solicitarle a la Gerencia de Proyectos, que confirme si el fondo de Fiscalización para la fase de explotación correspondiente al 5% de los ingresos brutos de la Concesión, se puede utilizar para contratación de personal faltante para el Órgano de Control, en la Fiscalización y en la Gerencia de Proyectos.

7.- Solicitarle al Órgano de Control, que brinde el apoyo correspondiente.

IV.-CORRESPONDENCIA

ARTÍCULO CUARTO

Se conoce oficio DFOE-SEM-2122 / 22107, con fecha del 12 de noviembre de 2025, suscrito por el señor Juan Carlos Rivera Fallas, Fiscalizador de la Contraloría General de la República, mediante la cual solicita la información sobre el cumplimiento de la disposición 4.6 del informe n.° DFOE-CIU-IF-IAD-0001-2024, acerca de la auditoría sobre el control ejercido por el CETAC en el Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

El señor Fadrique Rosales indica que sería obviamente darle la información que se pide en dicho oficio de la Contraloría General de la República, trasladando el oficio al Órgano Fiscalizador para que tome las medidas del caso y además recomendarle al OFGI que incluya explícitamente en los documentos que vaya a emitir cómo la administración garantizará la propiedad y el acceso ininterrumpido a la información contenida de la herramienta que se menciona, independientemente del proveedor, del software utilizado y del formato de los archivos, y que también consideren incluir algún plan de transición que detalle las actividades, responsabilidades y cronogramas necesarios para asegurar la correcta y eficiente transferencia de datos conocimientos e información en caso de un eventual cambio de proveedor.

El señor Efraím Zeledón menciona que la propuesta sería tal y como lo menciona el señor Fadrique Rosales, acordando que trasladen el oficio DFOE-SEM-2122 / 22107 al Órgano Fiscalizador, para su atención y lo que proceda, adicionando las observaciones y recomendaciones mencionadas por el señor Rosales Salas.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:**

1.- Dar por recibido el oficio DFOE-SEM-2122 / 22107 de la Contraloría General de la República.

2.- Trasladar al Órgano Fiscalizador para que atienda en tiempo lo solicitado por la Contraloría General de la República.

3.- Instruir al Órgano Fiscalizador para que incluya explícitamente en los documentos que vaya a emitir, cómo la administración garantizará la propiedad y el acceso ininterrumpido a la información contenida en la herramienta que se menciona, independientemente del proveedor, del software utilizado y del formato de los archivos, y adicionalmente, consideren incluir algún plan de transición que detalle las actividades, responsabilidades y cronogramas necesarios para asegurar la correcta y eficiente transferencia de datos, conocimientos e información en caso de un eventual cambio de proveedor. **ACUERDO FIRME.**

V.- ASUNTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

ARTÍCULO QUINTO

La Subdirección General de Aviación Civil, mediante el oficio No. DGAC-DG-OF-2372-2025, del 11 de noviembre del 2025, remite para el conocimiento y resolución de los directores del Consejo Técnico, mediante el cual presente el informe donde remite las actividades del consultor Ing. Rolando Vega Beirute, relacionados con la consultoría de seguimiento a las obras de reparación de la pista de aterrizaje del Aeropuerto Internacional

Daniel Oduber Quirós (AIDOQ), correspondientes a las contrataciones 2023PX-000239-006500001 y 2023PX-000310-006500001, de los meses de agosto (UE-AIDOQ-47-01-09-25), setiembre (UE-AIDOQ-50-18-09-25) y octubre (UE-AIDOQ-58-1-10-25) del año 2025.

El señor Fadrique Rosales menciona que le gustaría aprovechar a la Dirección General para solicitarle en este caso sí aplica, que verifique y que garantice que la Comisión Nacional de Emergencias incluye en SICOP todos los documentos requeridos y pertinentes al procedimiento antes de que se cierre el expediente y que si en caso, aplicarían estos informes o si ya están en SICOP, para hacer esa verificación de parte del CETAC, de que todos los documentos requeridos que tienen que estar en el expediente efectivamente estén ahí y si no que se los hagan saber para tomar las gestiones correspondientes.

El señor Efraím Zeledón indica que, sería dar por conocido los informes de los meses de agosto, setiembre y octubre del señor Rolando Vega Beirute, adicionalmente solicitarle a la Subdirección General que en este caso como decía el señor Rosales Salas, que se le consulte a la Comisión Nacional de Emergencias o que verifiquen si todos los documentos relacionados con temas públicos estén visibles en SICOP o eso tal vez con el señor Luis Diego Saborío, Subdirector General de la Dirección General de Aviación Civil, si pudiera verificar con la Proveeduría Institucional, y que la propuesta sería dar por conocido los documentos que le presenta el Subdirector.

El señor Zeledón Leiva le consulta a la señora Nidia Cordero, con respecto a la votación de este tema, que si es darlo por conocido o si bien tienen que aprobarlo o no, o solamente darlo por conocido.

La señora Nidia Cordero le responde que no, que este tema es solamente darlo por conocido, ya que es un asunto técnico y al mismo tiempo el Consejo no es el órgano que lo contrató, que no es del presupuesto del CETAC, que se le deba de hacer la remuneración a este consultor.

El señor Zeledón Leiva menciona que es simplemente dar por conocidos estos documentos y aprovechan la solicitud que realizó el señor Rosales Salas para solicitarle al Subdirector la verificación, ya sea con la Proveeduría Institucional o con la Comisión Nacional de Emergencias para que todos los documentos relacionados con esta contratación se encuentran visibles en SICOP para asuntos de transparencia.

El señor Luis Diego Saborío le responde, que si señor.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** De conformidad con el criterio y la recomendación contenida en el oficio DGAC-DG-OF-2372-2025, de la Subdirección General de Aviación Civil;

- Dar por conocido los informes de los meses de agosto (UE-AIDOQ-47-01-09-25), setiembre (UE-AIDOQ-50-18-09-25) y octubre (UE-AIDOQ-58-1-10-25) del año 2025, del señor Rolando Vega Beirute.

- Instruir a la Subdirección General para que realice las debidas consultas ante la Comisión Nacional de Emergencias o bien con la Proveeduría Institucional, para verificar que todos los documentos correspondientes a esta contratación se encuentren visibles en SICOP para asuntos de transparencia, antes de que se cierre el expediente.

A.- UNIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS

ARTÍCULO SEXTO

La Subdirección General de Aviación Civil, mediante el oficio No. DGAC-DG-OF-2331-2025, del 05 de noviembre del 2025, presenta para el conocimiento y la resolución de los directores del Consejo Técnico, el oficio DGAC-DFA-RF-OF-032-2025, con fecha del 05 de noviembre del 2025, suscrito el señor Ronald Romero Méndez, jefe de la Unidad de Recursos Financieros, mediante el cual presenta el informe de la corrección del acuerdo CETAC-AC-2025-1082, en donde se solicita la aprobación de tarifas para vuelos chárter y vuelos ambulancia para la empresa 3-101-750678, S.A, en el Aeródromo de Cóbano.

Sobre el particular, **SE ACUERDA**: De conformidad con el criterio y el contenida en los oficios DGAC-DG-OF-2331-2025, de la Subdirección General y DGAC-DFA-RF-OF-032-2025, de la Unidad de Recursos Financieros:

1.- Instruir al Proceso de Secretaría del Actas para que realice la modificación al acuerdo CETAC-AC-2025-1082, ya que se verificó que la información presentada por parte de la empresa 3-101-750678, S.A (Aeródromo de Cóbano), en el oficio DGAC-DG-OF-2198-2025 contenía un error material en el detalle del monto de las tarifas, indicándose lo siguiente:

Concepto	Tarifa
Vuelos chárter	$303.24
Vuelos ambulancia	$120.87

Sin embargo, las correctas son las siguientes:

Concepto	Tarifa
Vuelos charter	$120.87
Vuelos ambulancia	$303.24

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO SÉTIMO

La Subdirección General de Aviación Civil, mediante el oficio No. DGAC-DG-OF-2399-2025, del 13 de noviembre del 2025, presenta para el conocimiento y la resolución de los directores del Consejo Técnico, en los oficios DGAC-DFA-RF-TES-OF-0563-2025, DGAC-DA-OF-0000-2025, ambos con fecha del 12 de noviembre del 2025, suscrito las señoras Saray Alpízar Peña, jefe a.i de la Unidad de Recursos Financieros y Ivania Ortiz Ramírez, jefatura a.i del Departamento de Aeropuertos, mediante el cual remiten los informes que presentan los criterios financieros y relacionados a los estudios tarifarios de los hangares del Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palmas.

El señor Fadrique Rosales Salas menciona que tiene una consulta rápida en temas de procedimientos, que en la recomendación de acuerdos dice en algunas veces, aprobar la actualización y después girar las instrucciones que proceden, en este caso, para este tipo de trámite no es necesario hacer algún tipo de publicación en el Diario Oficial La Gaceta o algo así, o por ser el CETAC, no es necesario, no está regulado para Aresep, cómo se maneja en ese aspecto el tema de comunicación, nada más a ver si le podrían aclarar al respecto.

El señor Efraím Zeledón le responde que le va a dar la palabra a los señores Marcos Castillos o al señor Mauricio Rodríguez, pero que entiende que eso no es un servicio regulado por Aresep.

El señor Marcos Castillo le da la palabra al señor Mauricio Rodríguez.

El señor Mauricio Rodríguez Fallas, responde que en este es el tema que anteriormente les comentó, que para efectos de su criterio, simplemente se gira instrucciones, que es un acto específico para un procedimiento específico, no es un acto general, siendo los estudios que de conformidad con el Artículo 83 sirven de base para licitaciones, diferente a que fuera una tarifa que se va a cobrar en términos generales, siendo simplemente girarle instrucciones al Departamento de Aeropuertos, para que la incluya dentro de la decisión inicial, que en los próximos días se va a remitir al CETAC.

El señor Fadrique Rosales Salas, le agradece al señor Rodríguez Fallas la aclaración, y menciona que no había entendido esa parte.

El señor Efraím Zeledón indique que la propuesta de acuerdo sería aprobar la actualización de tarifas de los hangares del Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma propuesta por la empresa contratada y dar las instrucciones para que en procesos de licitación pública de hangares y espacios en el Aeropuerto Tobías Bolaños Palma se aplique como base la estructura tarifaria recomendada por la firma consultora contratada.

Sobre el particular, **SE ACUERDA**: De conformidad con el criterio y el contenida en los oficios DGAC-DG-OF-2399-2025, de la Subdirección General y DGAC-DFA-RF-TES-OF-0563-2025, de la Unidad de Recursos Financieros:

1. Aprobar la actualización de tarifas de hangares del Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños propuesta por la empresa contrada.

2. Girar instrucciones para que, en procesos de licitación pública de hangares y espacios en el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma, se aplique como base la estructura de tarifas recomendada por el contratista. **ACUERDO FIRME.**

ARTÍCULO OCTAVO

La Subdirección General de Aviación Civil, mediante el oficio No. DGAC-DG-OF-2382-2025, del 12 de noviembre del 2025, presenta para el conocimiento y la resolución de los directores del Consejo Técnico, el oficio DGAC-DFA-PRES-OF-0597-2025, con fecha del 12 de noviembre del 2025, suscrito por la señora Saray Alpízar Peña, jefe a.i de la Unidad de Recursos Financieros, mediante el cual remite el informe de Ejecución del Presupuesto acumulado a octubre 2025.

El señor Fadrique Rosales menciona que tiene una recomendación nada más para la Unidad de Recursos Financieros, que para los próximos informes que por favor les incluyan la proyección del porcentaje total de ejecución, para tener una idea por adelantado al cierre del año fiscal y así como las transacciones más relevantes que se prevén para el próximo periodo, eso para referencia de ellos como directores y así tener esa información a mano.

El señor Zeledón Leiva indica que la propuesta de acuerdo sería aprobar el informe de ejecución presupuesto acumulado octubre del 2025 y adicionar la recomendación que acaba de mencionar el señor Rosales Salas en cuanto a la solicitud de que les presenten todas las proyecciones correspondientes.

Sobre el particular, **SE ACUERDA**: De conformidad con el criterio y el contenida en los oficios DGAC-DG-OF-2382-2025, de la Subdirección General y DGAC-DFA-PRES-OF-0597-2025, de la Unidad de Recursos Financieros:

- Aprobar el informe de ejecución del Presupuesto Acumulado a OCTUBRE 2025.
- Instruir a la Unidad de Recursos Financieros, que para los próximos informes incluyan la proyección del porcentaje total de ejecución y así como las transacciones más relevantes que se prevén para el próximo periodo. **ACUERDO FIRME.**

B. – UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA

ARTÍCULO NOVENO

La Subdirección General de Aviación Civil, mediante el oficio No. DGAC-DG-OF-2370-2025, del 11 de noviembre del 2025, presenta para el conocimiento y la resolución de los directores del Consejo Técnico lo dispuesto por la Dirección General y que consta en el oficio DGAC-AJ-OF-1275-2025, del 07 de noviembre del 2025, suscrito por los señores Dennis López Cunningham Asesor Legal y Mauricio Rodríguez Fallas, jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, en el que se remite el informe y proyecto de resolución que conoce el informe final de la investigación preliminar, llevada a cabo a efectos de determinar si existen hechos que podrían evidenciar irregularidades sancionables, presuntamente cometidas por funcionarios institucionales, con ocasión de la suspensión del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar San José en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que conllevo al cierre de las frecuencias 119,6 MHz y 120,5 MHz, el 6 de junio de 2025, entre las 9:00 y 10 horas, según la publicación de los NOTAM A 1283/25 y A1285/25.

El señor Efraím Zeledón le solicita al señor Mauricio Rodríguez la ayuda para la propuesta de acuerdo correspondiente al tema mencionado.

El señor Mauricio Rodríguez Falla le responde que si, que la propuesta del acuerdo sería aprobar el borrador de la resolución que se adjunta en el acta, en la cual se conoce el informe final de la asesoría jurídica contenido en el oficio número DGAC-AJ-OF-1275-2025 y en donde se ordena y ahí se citan todas las seis recomendaciones en dicho oficio, si los señores directores lo tienen a bien.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** De conformidad con el criterio y la recomendación contenida en los oficios DGAC-DG-OF-2370-2025, de la Subdirección General y DGAC-AJ-OF-1275-2025, de la Unidad de Asesoría Jurídica; y en mérito de las disposiciones legales mencionadas en la resolución que se adjunta como anexo No.02, a la cual se le asigna el número 102-2025, conforme al consecutivo que lleva la Secretaría de este Consejo, se aprueba la resolución No. 102-2025 que resuelve:

1) La apertura del procedimiento especial disciplinario regulado en los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Marco de Empleo Público, contra los señores Jeffrey Ríos Córdoba, cédula de identidad número 1-0965-0948, jefe del Centro de Control aéreo del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, y Alberto Morales Álvarez, cédula de identidad número 1-0810-0477, supervisor ATM C del Centro de Control aéreo del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, aplicando en lo que sea necesario forma supletoria el procedimiento ordinario regulado en los artículos 308 y siguientes de la Ley General de Administración Pública. Según la imputación y tipificación descrita en el apartado XIV de la presente resolución.

2) Que el Consejo Técnico de Aviación Civil designe el órgano director del procedimiento y realice la comunicación formal de apertura del procedimiento administrativo a las partes en un mismo acto, con el fin de respetar los plazos establecidos en el artículo 21 inciso a) de la Ley Marco de Empleo Público. Contra dicho acto administrativo procede el recurso de revocatoria, regulado en el artículo 345 y 346 de la Ley General de Administración Pública, el cual deberá ser presentado ante el Consejo Técnico de Aviación Civil en un plazo no mayor a 24 horas.

3) Designar como Órgano director de procedimiento a la señora Ivonne Cubillo Nipote, encargada del Proceso de Relaciones Humanas y Sociales de la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos, para que realice el procedimiento administrativo especial contemplado en los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Marco de Empleo Público y, en forma supletoria el procedimiento ordinario de la Ley General de la Administración Pública, proceda a determinar la verdad real de los hechos en relación con la presunta responsabilidad disciplinaria de los funcionarios Jeffrey Ríos Córdoba, cédula de identidad número 1-0965-0948, y Alberto Morales Álvarez, cédula de identidad número 1-0810-0477.

4) EL Órgano director de procedimiento deberá, estrictamente, realizar el procedimiento a fin de determinar la verdad real de los hechos y rendir un informe final detallado, con el análisis profundo y completo de la prueba que se instruya dentro del procedimiento administrativo, expresando explícitamente las recomendaciones atinentes al jerarca siguiendo y respetando los plazos establecidos en el artículo 21 de la Ley Marco de Empleo Público; además, deberá remitir con dicho informe, una propuesta completa de proyecto de resolución (encabezado, resultandos y parte dispositiva), para valoración, estudio, ajustes y aprobación por parte Consejo Técnico de Aviación Civil. En caso de que se determine una presunta responsabilidad penal, tomando en consideración los resultados del procedimiento, deberá indicarlo y recomendar al órgano decisor la comunicación al Ministerio Público para que realice la correspondiente investigación.

5) En el supuesto de que, una vez concluido el procedimiento administrativo especial antes mencionado, el órgano decisor considere proceder con el despido de los servidores investigados —quienes constan como integrantes de la junta directiva de un sindicato, deberá, antes de ejecutar dicha medida, solicitar ante la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autorización para el levantamiento del fuero sindical, según el trámite especial regulado en los artículos 540, 541 y afines del Código de Trabajo. Mientras no exista resolución firme que autorice ese levantamiento, el despido no podrá hacerse efectivo. No obstante, si fuera necesario para asegurar la continuidad y el adecuado funcionamiento del servicio, podrán adoptarse medidas preventivas de naturaleza no sancionatoria y de menor afectación —como reasignaciones temporales de labores o la suspensión preventiva con goce de salario— siempre que estén debidamente justificadas y resulten proporcionales. En caso de que se otorgue la autorización para proceder con el despido, deberá recordarse que la Administración cuenta con un plazo de un mes para tal efecto, contado de desde la firmeza de la resolución final, bajo pena de caducidad.

6) Finalmente, en aras de preservar el deber de confidencialidad en el manejo de la documentación e información, se debe tomar las previsiones indicadas en los artículos 6 de la Ley General de Control Interno, y 8 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Notifíquese a Jeffrey Ríos Córdoba, cédula de identidad número 1-0965-0948 al correo institucional jrios@dgac.go.cr, Alberto Morales Álvarez, cédula de identidad número 1-0810-0477 al correo institucional amoralesa@dgac.go.cr y Ivonne Cubillo Nipote, encargada del Proceso de Relaciones Humanas y Sociales de la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos al correo institucional icubillo@dgac.go.cr.

Se adjunta el expediente administrativo de la presente investigación preliminar en formato físico, el cual consta de 115 folios útiles y en perfecto estado de conservación y limpieza. **ACUERDO FIRME.**

V.- ASUNTOS DE LA PRESIDENCIA. NO HAY.

VI.- ASUNTOS DE LOS DIRECTORES

ARTÍCULO DÉCIMO

El señor William Rodríguez López, menciona que como probablemente ya se sabe, en el año 2031, Costa Rica será coorganizador con Estados Unidos y México del campeonato mundial de fútbol femenino mayor y eso desde ya implica una serie de coordinaciones a nivel gubernamental y a nivel privado con la FIFA.

La FIFA ha pedido específicamente a AERIS como administrador, porque es Gestor interesado del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría no es Concesionario, que le garantice una serie de servicios que tienen que ver con señalización, con coordinación y con otras instituciones públicas, etc, para las delegaciones que vienen con ese propósito tengan los mejores servicios, dicho sea de paso, este evento va a traer al país en un periodo de 30 días, aproximadamente alrededor de 150,000 personas entre delegaciones, acompañantes y un congreso de la FIFA que habrá antes del campeonato mundial.

Cuando a AERIS les presentaron los convenios y acuerdos de dicho evento, AERIS mencionó que ellos son solamente administradores, que necesitarían la aprobación de la Dirección General de Aviación Civil, para proceder con la firma de los documentos correspondientes, en vista de eso, al señor Rodríguez López le parece que sería prudente tomar un acuerdo, como Consejo Técnico de Aviación Civil, de instruir a la Administración para que coordine y decida lo pertinente con el Gestor Interesado del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, para que esos documentos se firmen a la mayor brevedad posible, porque tiene un plazo a partir de hoy de tres días para cumplir con un paquete de documentos que la Federación Costarricense de Fútbol tiene que mandar a la FIFA.

El señor Rodríguez López aclara que no es nada que comprometa recursos ni a la institución, simple y sencillamente es una garantía de servicio, por decirlo de alguna forma, la FIFA lo está pidiendo a AERIS, siendo su propuesta como un acuerdo para los demás directores lo consideren y que lo sometan a discusión.

El señor Marcos Castillo Masis menciona que él coincide con el señor William Rodríguez López, que en su caso su recomendación sería que el CETAC, gire instrucciones a la Dirección General, para que realicen las

gestiones necesarias ante AERIS, para darle respuesta en tiempo y forma a la FIFA y que AERIS se haga cargo de esas respuestas a través de la Dirección General.

El señor Efraím Zeledón indique que los que estén de acuerdo en aprobar la propuesta en la cual se le solicitaría al CETAC que instruya a la Dirección General o la Subdirección General, a que atiendan esta solicitud puntual de este tema del mundial de fútbol y girar las instrucciones necesarias para que se coordine lo correspondiente y suministrar la información que les estén solicitando.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:**

- Instruir a la Dirección General o la Subdirección General, para que coordine con AERIS, y gestione el envío del paquete de documentos que la Federación Costarricense de Fútbol debe remitir a la FIFA, relacionado con el Campeonato Mundial de Fútbol Femenino Mayor. **ACUERDO FIRME.**

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO

El señor Fadrique Rosales salas menciona que producto de un comunicado de un usuario que circula en redes sociales, y habiéndose constatado a lo interno que efectivamente la DGAC, específicamente el DSO en fecha 11 de noviembre 2025, emitió mediante el documento DGAC-DSO-PEL-OF-272-2025, el rechazo de una solicitud para la obtención de la licencia de Piloto de Transporte de Línea Aérea, se presentan las siguientes mociones:

Primero: Sobre la gestión recursiva interpuesta en contra del oficio DGAC-DSO-PEL-OF-272-2025.

De conformidad con el artículo 307, de le Ley General de Aviación Civil, Ley 5150, se instruye a la Dirección General, a velar porque se resuelva la gestión recursiva en el plazo que establece la norma, siendo esto el plazo de cinco días siguientes a su presentación.

Recordar que, en caso de rechazar el recurso, la DGAC debe elevar de manera inmediata, el expediente a este Consejo, para que proceda con su análisis y resolución, según el artículo 308 de la misma ley.
Segundo: Instrucción para la Dirección General en el ejercicio de las atribuciones técnicas y legales de este Consejo.

Considerando que:
I. El artículo 10 de la Ley General de Aviación Civil, Ley 5150, establece las atribuciones del CETAC, correspondiéndole en su inciso XI estudiar y resolver cualesquiera otros problemas relacionados con la aviación civil.

II. Conforme al inciso XII del mismo artículo, el CETAC, en su condición de organismo técnico rector, ostenta la competencia de supervisar integralmente la actividad aeronáutica del país.

III. En el ejercicio de sus potestades legales, este órgano colegiado puede impartir lineamientos, instrucciones y directrices técnicas a la DGAC, a fin de garantizar la adecuada gestión, regulación y supervisión de las operaciones aeronáuticas bajo estándares de seguridad operacional, eficiencia administrativa y protección del interés público.

IV. El artículo 18 de la citada Ley define las competencias de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), entre ellas, otorgar, refrendar, revalidar, convalidar, suspender temporalmente o cancelar licencias y certificados de aptitud del personal técnico aeronáutico, así como llevar el registro correspondiente, conforme a lo dispuesto en su inciso II.

V. El inciso XVII del artículo 18 atribuye a la DGAC la responsabilidad de velar por la seguridad de la navegación aérea y del transporte aéreo, prescribiendo y revisando periódicamente las medidas, procedimientos y regulaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en materia de seguridad operacional.

VI. Se requiere una adecuada coordinación y alineamiento técnico entre el CETAC, como órgano rector y supervisor superior de la actividad aeronáutica, y la DGAC, como ente ejecutor y regulador operativo.

Por tanto:

A criterio de este Consejo, resulta necesario que la DGAC adopte las siguientes acciones a fin de asegurar la continuidad, regularidad, eficiencia y seguridad de las actividades aeronáuticas, en cumplimiento de la función técnica de supervisión superior que la Ley 5150 confiere a este Consejo. En ese orden, se instruye a la DGAC, lo siguiente:

I) En coordinación con Regulaciones Aeronáuticas o las instancias que competen, emitir una circular donde se mencionen todos los decretos que afecten o complementen los RACs, empezando por el decreto N°25126-MOPT-S, y que posteriormente esa información sea explícitamente incluida en los RACs en su siguiente actualización. Se deberá hacer una circular por RAC y que la primera sea para el RAC-LPTA a publicar a más tardar al 15 de diciembre del 2025. En caso de requerir aprobación del CETAC según el artículo 19 de la Ley 5150, someterlo con tiempo suficiente a esta instancia para realizar las revisiones que corresponden.

II) Presentar un informe por escrito y una presentación en una sesión, en la cual explique al Consejo, cómo Licencias verifica y garantiza el conocimiento de sus colaboradores para asegurar el nivel de servicio, calidad y cumplimiento de sus funciones. En este mismo informe, es importante que se incluya el historial de entrenamientos y capacitaciones de los funcionarios de licencias en los últimos 12 meses.

III) Instruir a la DGAC que revise y actualice las tarifas de los documentos y servicios, y valorar la posibilidad jurídica de financiar esta actividad con fondos de apoyo técnico de AERIS, CORIPORT o COCESNA según aplique. Se requiere que este análisis sea presentado a más tardar 1 de abril del 2026.

El señor Marcos Castillo menciona que la apelación ya se presentó y que está en trámite, por lo que el señor Mauricio Rodríguez ni él podrían referirse al tema, porque sería adelantar criterio, porque ya la apelación está en proceso de conocimiento, que también tiene entendido que según el usuario presentó una denuncia penal, por lo que pidió que el Departamento de Licencias no intervenga absolutamente en nada en el proceso, que se inhibieran de conocer cualquier situación relacionada con el caso, aclara que a él no le ha llegado copia de la denuncia de la fiscalía, que entiende que el usuario si la presentó, que a él lo copiaron en un correo electrónico donde él pide que los miembros de la Unidad de Licencias junto con el jefe del DCO se inhiban de conocer cualquier tema relacionado con este asunto, adicionalmente el jefe del DCO solicitó la colaboración de ACSA

que es la Agencia Centroamericana de Seguridad Aérea, para que analice también el fondo de la norma técnica con la cual se basaron para emitir el criterio de la solicitud del usuario.

La señora Nidia Codero menciona que el tema es de convalidación de horas de vuelo y sobre todo si van a tener que conocer posteriormente alguna resolución o algún tema, ella cree que deberían de esperar la recomendación que les hace el señor Fabrique Rosales hasta que ya tengan más información o más bien solicitar primero un informe a la Dirección General antes de aprobar las recomendaciones solicitadas por el señor Rosales Salas, ya que no conocen la denuncia completamente, solo vio extractos de lo que hablaron y le parece peligroso referirse a esa parte, sugiere que deberían de esperar a que haya primero un informe para conocer esa parte y no emitir algún acuerdo o criterio sin un fundamento jurídico.

El señor Mauricio Rodríguez Fallas hace dos observaciones referentes al tema, ya que le parecen importantes que queden claras, la primera es que está relacionada con lo que les dijo el señor Marcos Castillo, que el apelante o recurrente está pidiendo abstención de algunos funcionarios de la Institución, que por derecho le corresponde de conformidad con el artículo 12, que señala que cualquier interposición de una denuncia penal inhibe a la Administración para conocer el tema según el artículo 306, donde dice que la Administración tiene 5 días para resolver el recurso de reconsideración, pero estos 5 días son ordenatorios, no perentorios, es decir que el hecho de tener que recurrir a otra instancia para que les suministre la información técnica muy posiblemente les va atrasar un poquito el tema, sin embargo, la Administración está en la obligación de ser lo suficientemente diligente para que se resuelva en el menor tiempo posible, pero eso para que quede ahí la información de que se va a tener, aclara que como dijo el señor Marcos Castillo, que recurrió a una instancia externa a raíz de la extensión que se presentó y que el plazo es ordenatorio, significando que el dato dictado fuera de ese plazo es válido, eso para que los señores directores lo tengan presente. Y el segundo punto es relacionado con el tema de que se eleve inmediatamente el recurso una vez que el CETAC lo conoce a la Dirección General, a diferencia de lo que establece la Ley General de la Administración Pública, la fase recursiva que establece la Ley General de Aviación Civil, artículo 306 y 308, no son recursos de apelación, sino más bien un recurso de alzada o un recurso o una doble instancia siendo una gestión de parte, el señor Rodríguez Fallas menciona que les explica esto, porque una vez que la Dirección General conoce el recurso y el recurrente, no tendría la competencia del CETAC para conocerlo, ya que la Ley General de la Administración Pública señala que cuando se conoce recursos de consideración automáticamente se eleva el de apelación y la Ley General de Aviación Civil no lo establece así, sino que establece conocer los recursos de revocatoria y si es recurrente aún persiste, pudiendo recurrir al CETAC como una segunda instancia, no siendo absolutamente de oficio, eso por si el señor eventualmente no apela, no se elevaría al CETAC, porque el CETAC no tendría competencia, porque la competencia en este caso la activa como una segunda instancia y no como un recurso de alzada.

El señor Efraím Zeledón les agradece sus comentarios a todos y menciona que en este caso y para resumir la solicitud del señor Fadrique Rosales, habría algún acuerdo que tomar.
El señor Edgar Zamora, menciona que él no es abogado, pero que ve que el asunto está judicializado, él pregunta que cuál de los dos tiene razón, ya que si la ley de Aviación dice una cosa y resulta que hay un decreto ejecutivo que sí autoriza, como es este el caso de las horas de vuelo.

El señor Mauricio Rodríguez Fallas le explica que la Ley General debería de contener estos elementos necesarios y que a partir de ahí los reglamentos deberían de sujetarse a esa ley y no ir más allá de lo que establece la ley, teniendo supremacía, sin embargo, la Administración no tiene control de jurisdicción, este de control de

legalidad con respecto a los actos generales en este caso, los decretos ejecutivos, pero en línea jerárquica, se debe tomar en consideración inicialmente la ley y se debe respetar.

El señor Marcos Castillo aclara que la ley tiene prioridad, pero si la ley no tiene una ausencia o un vacío, se irían para abajo de la pirámide jerárquica y se aplicaría el reglamento.

La señora Nidia Cordero aclara que el señor Rodríguez y el señor Castillo tienen razón y que ella lo llamaría a la prudencia primero y mejor esperar, que ella recomienda no adoptar ningún acuerdo en este momento a ver si el interesado va a recurrir a ellos, ya que no pueden adelantar criterios.

El señor Edgar Zamora menciona que él entiendo muy bien lo que dice el señor Mauricio Rodríguez, pero ahí tiene el artículo 4 del decreto ejecutivo que dice, todo personal técnico de vuelo procesador de un mínimo de una licencia de piloto aprobado emitida por la Dirección General de Aviación Civil y que ha elaborado para el régimen de servicios del Estado tendrá derecho a que se le reconozca el tiempo de vuelo que haya efectuado en funciones oficiales como tripulante de vuelo de una aeronave registrada de Estado, siempre y cuando los interesados demuestren que cuentan con el adiestramiento respectivo en el tipo de aeronave con que se efectuaron las horas de vuelo o que su licencia civil tenga inscrita una habilitación del tipo de aeronaves en los cuales lleva el registro de su tiempo de vuelo.

El señor Fadrique Rosales Salas menciona que nada más a manera tal vez de cerrar el tema, aclara que está de acuerdo con los miembros del CETAC, que opinan en dejar dicho tema para después, hasta que tengan un informe, ya que su intención era más o menos mostrar como a manera introductoria los roles tanto del CETAC como de la DGAC, obviamente respetando el procedimiento en el cual la DGAC tiene que revisar el tema, menciona que él entendió inicialmente que se podía elevar al CETAC, que la resolución era negativa, pero que ya con la aclaración y parte de las recomendaciones, ya las identifica a manera de oportunidad de mejora en el sentido de que si hay un decreto por ahí que afecta las leyes o los reglamentos del CETAC, consolidarlo de tal manera que tanto para los usuarios como para los funcionarios sea fácil de determinar de qué dependen las regulaciones de la Institución, pero respeta la posición de los demás compañeros y que no tiene ningún problema en esperar la Resolución, en este caso de todos los procedimientos.

El señor Zeledón Leiva les agradece a los demás directores sus comentarios e indica que en este caso no tomarán un acuerdo, simplemente se toma nota el comentario del señor Fadrique Rosales y las manifestaciones de los demás compañeros y que estarían a la espera de lo que se resuelva y lo que se les comunique.

SIN MÁS ASUNTOS QUE TRATAR SE LEVANTA LA SESIÓN A LAS DIECINUEVE HORAS CON DOS MINUTOS

ACTA No. 63-2025

EFRAIM ZELEDÓN LEIVA

WILLIAM RODRÍGUEZ LÓPEZ

EDGAR ZAMORA MUÑOZ

MAURICIO CAMPOS CARRIÓN

NIDIA CORDERO PADILLA

JOSÉ PADRIQUE ROSALES SALAS

ACTA No. 63-2025

Anexo N° 1

AGENDA
JUNTA DIRECTIVA
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
SESIÓN ORDINARIA No. 63-2025

Fecha: 18 de noviembre del 2025
Hora: 5:30 p.m.
Lugar: Sala de Sesiones del Consejo Técnico de Aviación Civil

I.- APROBACIÓN DE LA AGENDA.

1.- Aprobación de la agenda No. 63-2025

II. ÓRGANO FISCALIZADOR.

1.- Informe relacionado con el proyecto para la explotación de facilidades de carga en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

III. GERENCIA DE PROYECTO DE LA CONCESIÓN DEL AIDOQ.

1.- Informe relacionado con la solicitud de aprobación del monto a reembolsar por remanente no utilizado del Fideicomiso, Canon de Fiscalización de la administración de Concedente / SCOTIABANK / CORIPORT.

IV.CORRESPONDENCIA.

1.- Se conoce informe DFOE-SEM-2122 / 22107, de la Contraloría General de la República, referente a la solicitud de información sobre el cumplimiento de la disposición 4.6 del informe n.° DFOE-CIU-IF-IAD-0001-2024.

V. ASUNTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL.

1.- Informe relacionado con la remisión de actividades del consultor Ing. Rolando Vega Beirute, dando seguimiento a las obras de reparación en la pista Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós.

A.-UNIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS.

A1.- Informe relacionado con la corrección del informe para la aprobación de las tarifas de los vuelos chárter y los vuelos ambulancia del Aeródromo de Cóbano.

A2. Informe que remite los criterios del Departamento de Aeropuertos y de la Unidad de Recursos Financieros relacionados a los estudios tarifarios de los hangares del Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palmas.

A3.- Informe relacionado con la ejecución del Presupuesto acumulado a octubre 2025.

ACTA No. 63-2025

B. UNIDAD ASESORÍA JURÍDICA.

B1.- Informe relacionado con la investigación preliminar realizada con respecto a la suspensión del servicio de control aéreo, el 6 de junio de 2025.

VI. ASUNTOS DE LA PRESIDENCIA

VII.- ASUNTOS DE LOS DIRECTORES

Anexo N° 2

ACTA No. 63-2025

N° 102-2025. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Consejo Técnico de Aviación Civil. San José, a las dieciocho horas con cuarenta minutos del dieciocho de noviembre del dos mil veinticinco.

Se conoce el Informe final de la investigación preliminar realizada con respecto a la suspensión del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar San José en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que conllevo al cierre de las frecuencias 119,6 MHz y 120,5 MHz, el 6 de junio de 2025, entre las 9:00 y 10 horas, según la publicación de los NOTAM A 1283/25 y A1285/25.

I. Resultando.

Primero: Que mediante oficio número AI-202-2025 de 20 de junio de 2025, la Auditoría Interna Institucional remitió a la Dirección General de Aviación Civil, por medio de la dirección de correo electrónico direccciongeneral@dgac.go.cr, una denuncia presentada por "El cierre, registrado en los NOTAMs A 1283/25 y A 1285/25, tomó por sorpresa a toda la industria aérea nacional". (folios 3 a 6)

Segundo: Que mediante oficio número DGAC-DG-OF-1183-2025 de 12 de junio de 2025, la Dirección General de Aviación Civil trasladó a la Unidad de Asesoría Jurídica la denuncia interpuesta, para que se procediera a efectuar la investigación preliminar, con el fin de verificar o desestimar la hipótesis planteada, rindiendo un informe final con el análisis integral de los hechos, identificación de posibles responsables, tipificación de faltas y sanciones, conformación de expediente administrativo y recomendaciones a las jerarquías institucionales, para su valoración y aprobación. La denuncia interpuesta de manera confidencial hizo referencia en forma resumida a lo siguiente: (folio 7 a 9)

"(...)

Que el cierre registrado en los NOTAM A1283/25 y A1285/25 fue sorpresivo para la industria. Se argumentó una decisión aparentemente de naturaleza personal, sin antelación ni respaldo formal, por parte del señor Jeffrey Ríos Córdoba, en conjunto con el supervisor de turno señor Alberto Morales Álvarez.

Se indicó que tuvieron que desviar aeronaves en vuelo, cancelar itinerarios previamente autorizados, reprogramar operaciones, gestionar reclamos masivos de pasajeros y asumir costos imprevistos en combustible, reembolsos en penalidades, con compromiso de la estabilidad operativa empresarial y la fiabilidad del sistema aeronáutico costarricense.

Se argumentó, además, que el cierre unilateral fue reactivo, sin canales de comunicación con operadores aéreos, ni considerando el daño económico y operativo, sin coordinación y protocolos.

(...)".

Tercero: Que mediante oficio número DGAC-DG-AJ-OF-667-2025 de 26 de junio de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica realizó una serie de consultas relacionadas con la publicación de los NOTAM a la señora Bernardita Mora Segura, Inspectora ANS-AIM de la Unidad de Supervisión de Navegación Aérea. (folio 10 a 11)

Cuarto: Que mediante oficio número DGAC-DG-AJ-OF-668-2025 de 26 de junio de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica consultó a los señores José Ignacio Mesén y Luis Carlos Núñez, en condición de jefe del Departamento de Servicios de Navegación Aérea y jefe de la Administración del Espacio Aéreo, respectivamente, sobre la emisión de los NOTAM, su procedimiento, el impacto, contingencias que se dieron en ocasión a este tema. (folio 12 a 13)

Quinto: Que mediante oficio número DGAC-DG-OF-1287-2025 de 30 de junio de 2025, la Dirección General de Aviación Civil informó a la Auditoría Interna Institucional que por medio del oficio número DGAC-DG-OF-1183-2025 citado, ordenó a la Unidad de Asesoría Jurídica iniciar la investigación preliminar correspondiente a fin de verificar o desestimar la hipótesis planteada y permitir la adopción de las medidas y acciones oportunas. Además, indicó que una vez que se contara con el informe y los resultados derivados de la investigación, se informaría oportunamente para el debido seguimiento. (folio 14 a 15)

Sexto: Que mediante oficio número DGAC-DSNA-OF-251-2025 de 30 de junio de 2025, recibido por medio de correo electrónico de 24 de julio de 2025, los señores José Ignacio Mesén Arias, jefe del Departamento de Servicios de Navegación Aérea, y Luis Carlos Núñez Lizano, jefe de la Administración de Espacio Aéreo, dieron respuesta a la solicitud de información efectuada por medio del oficio número DGAC-AJ-OF-668-2025 citado. (folio 16 a 17)

Séptimo: Que mediante oficio número DGAC-DSO-SNAV-OF-086-2025 de 1° de julio de 2025, la señora Mora Segura, en su condición antes citada, en respuesta al oficio número DGAC-DG-OF-667-2025 citado, informó a la Unidad de Asesoría Jurídica sobre la publicación de los Notam, el 6 de junio de 2025. (folio 18 a 19)

Séptimo: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-718 de 4 de julio de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó al Proceso Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos, información sobre los roles de trabajo de la torre de control del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, para el día 6 de junio de 2025, así como, una serie de consultas sobre el personal que laboró ese día. (folio 20 a 21)

Octavo: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-782-2025 de 23 de julio de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica efectuó recordatorio a los señores José Ignacio Mesén Arias, jefe del Departamento de Servicios de Navegación Aérea, y Luis Carlos Núñez Lizano, jefe de la Administración de Espacio Aéreo, sobre la emisión de informe técnico requerido mediante el oficio número DGAC-AJ-OF-668-2025 de 26 de junio de 2025; además, se les otorgó un plazo de cinco días hábiles para cumplir con lo solicitado. (folio 23 a 24)

Noveno: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-795-2025 de 29 de julio de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica le confirió al señor Ríos Córdoba, en su condición antes citada, un plazo de cinco días hábiles, para remitir información relacionada con los roles de trabajo del personal asignado a la Torre de Control del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, el día 6 de junio de 2025, si existieron reportes de personal ausente por contingencias. En relación con los funcionarios asignados en esa fecha, si se dieron descansos, las medidas administrativas que aplican rutinariamente para que se cubran los roles de trabajo y que no exista descobertura del servicio. (folio 25 a 26)

Décimo: Que mediante correo electrónico de las 8:35 horas de 1° de agosto de 2025, el señor Ríos Córdoba, en su condición antes citada, indicó a la Unidad de Asesoría Jurídica que los temas relacionados con Torre de Control del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría no eran de su competencia. (folio 27 a 28)

Décimo primero: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-813-2025 de 4 de agosto de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica dio respuesta al señor Ríos Córdoba, en su condición antes citada, respecto al correo de 1° de agosto de 2025. (folio 29 a 30)

Décimo segundo: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-820-2025 de 4 de agosto de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó al señor Manrique Hidalgo Méndez, encargado de la Torre de Control del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, información relacionada con los roles de trabajo de 6 de junio de 2025, turnos, reportes de personal ausente o modificaciones de coberturas. (folio 31 a 32)

Décimo tercero: Que mediante oficio sin número, remitido por medio de correo electrónico a las 20:26 horas de 14 de agosto de 2025, el señor Hidalgo Méndez, en su condición antes citada, dio respuesta al oficio número DGAC-AJ-OF-820-2025 citado, refiriéndose a la identidad del personal asignado en los turnos 1, 2 y 3 del 6 de junio de 2025. (folio 33 a 34)

Décimo cuarto: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-877-2025 de 18 de agosto de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó a la señora Noelia Villalobos Gutiérrez, encargada del Proceso Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Instituciona de Recursos Humanos, información relacionada con el Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santa María; específicamente, los roles de trabajo de 6 de junio de 2025, reportes de ausencias o incapacidades, identificaciones de los supervisores, entre otros. (folio 35 a 36)

Décimo quinto: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-883-2025 de 19 de agosto de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica aclaró a la señora Noelia Villalobos Gutiérrez, encargada del Proceso Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Instituciona de Recursos Humanos, el oficio número DGAC-AJ-OF-877-2025 citado, indicando que se refiere al Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. (folio 37 a 38)

Décimo sexto: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-892-2025 de 19 de agosto de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica requirió al señor Rodolfo Garbanzo Arguedas, en condición de inspector general interino del Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, informar las operaciones afectadas a raíz de la publicación de los NOTAM A 1283/25 NOTAMN y A 1285/25 NOTAMN. (folio 39 a 40)

Décimo sétimo: Que mediante oficio número DGAC-DFA-RH-OF-0647-2025 de 19 de agosto de 2025, el Proceso Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Instituciona de Recursos Humanos, remitió un informe en respuesta a la solicitud de información requerida por medio del oficio número DGAC-AJ-OF-877-2025 citado, aclaración mediante el oficio número DGAC-AJ-OF-883-2025 citado. Entre los documentos remitidos se acompañó el listado de los funcionarios con referencia a la identidad, siglas, cédula de identidad y grupo ocupacional, matrices de cuadrículas de asignación de los roles de trabajo, identidades de los encargados de turnos el día 6 de junio de 2025 y las desgloses que les corresponde desarrollar de acuerdo con el Manual aplicable. (folio 41 a 44)

ACTA No. 63-2025

Décimo octavo: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-893-2025 de 19 de agosto de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica remitió al señor Luis Diego Saborío Soto, en condición de Subdirector General, un informe sobre las actuaciones realizadas dentro de la investigación preliminar; además, solicitó una prórroga para la continuación de las diligencias. (folio 45 a 50)

Décimo noveno: Que mediante correo electrónico de 27 de agosto de 2025, la señora Noelia Villalobos Gutiérrez, encargada del Proceso Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Instituciona de Recursos Humanos, adicionó al oficio número DGAC-DFA-RH-OF-0647-2025 de 19 de agosto de 2025, el horario final del mes de junio de 2025. (folio 51 a 52)

Vigésimo: Que mediante oficio número CETAC-OFGI-FG-OF-0615-2025 de 9 de setiembre de 2025, señor Rodolfo Garbanzo Arguedas, inspector general interino del Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, dio respuesta al requerimiento de información efectuado por medio del oficio número DGAC-AJ-OF-892-2025 citado. (folio 53 a 54)

Vigésimo primero: Que mediante oficio número GO-OP-25-726 de 4 de septiembre de 2025, el señor José Ricardo Hernández Larios, director ejecutivo de la compañía Aeris Holding Costa Rica sociedad anónima, se refirió al oficio número DGAC-AJ-OF-0892-2025 citado. (folio 55)

Vigésimo segundo: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1015-2025 de 16 de septiembre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó al Proceso de Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Instituciona de Recursos Humanos, certificar la fecha de ingreso, puestos ocupados, clasificaciones y funciones de los señores Jeffrey Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez, así como, verificar si ambos estaban cubiertos por el fuero sindical. (folio 56 a 57)

Vigésimo tercero: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1017-2025 de 16 de septiembre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó a los señores Jeffrey Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez, en su condición antes citada, emitir un informe detallado referente a los roles de trabajo de 6 de junio de 2025, medidas administrativas para cubrir los roles de trabajo, indicación del mínimo de personal para laborar y justificación para el cese del servicio. (folio 58 a 59)

Vigésimo cuarto: Que mediante oficio número DGAC-DSNA-RDC-OF-15-2025 de 25 de septiembre de 2025, los señores Ríos Córdoba y Morales Álvarez, en su condición antes citada, dieron respuesta al oficio número DGAC-AJ-OF-1017-2025 citado; además, adjuntaron el roll de trabajo del mes de junio de 2025, una comunicación vía correo electrónico entre ambos y una seguidilla de correos sobre una solicitud de criterio sobre el tiempo en posición operativa de control. (folio 60 a 66)

Vigésimo quinto: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1081-2025 de 29 de septiembre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó a los señores Luis Diego García Palma, jefe del Departamento de Seguridad Operacional y Seguridad de la Aviación, y Marilú Arroyo Hernández, encargada del Proceso de Gestión Técnica Documental, copia de la última versión de la Directiva Operacional DO-RAC-ATS-001-2020, en relación con el RAC-ATS-AP10.020 Parámetros para la limitación del Servicio y cualquier otro insumo relacionado con los tiempos de descanso de los controladores aéreos y el personal mínimo de operación en el Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santa María. (folio 67 a 70)

Vigésimo sexto: Que mediante oficio número DGAC-DSO-PRA-OF-0136-2025 de 6 de octubre de 2025, el señor Luis Diego García Palma, jefe del Departamento de Seguridad Operacional y Seguridad de la Aviación, dio respuesta al oficio número DGAC-AJ-OF-1081-2025 citado. (folio 71)

Vigésimo séptimo: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1121-2025 de 6 de octubre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó al Proceso Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Instituciona de Recursos Humanos, los roles de trabajo de los funcionarios del Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santa María; así como información relacionada con las funciones del señor Jeffrey Ríos Córdoba. (folio 72 a 73)

Vigésimo octavo: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1123-2025 de 7 de octubre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó a los señores José Ignacio Mesén Arias, jefe del Departamento de Servicios de Navegación Aérea, y Luis Carlos Núñez Lizano, jefe de la Administración de Espacio Aéreo, ampliar la información suministrada mediante oficio número DGAC-DSNA-OF-251-2025 citado. (folio 74 a 75)

Vigésimo noveno: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1124-2025 del 7 de octubre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó al señor Rodolfo Garbanzo Arguedas, inspector general interino del Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, ampliar la información suministrada mediante oficio número GO-OP-25-726 citada, en relación con los posibles daños causados por la interrupción de los servicios el día 6 de junio de 2025. (folio 76 a 77)

Trigésimo: Que mediante oficio número CETAC-OFGI-FG-0690-2025 de 8 de octubre de 2025, el señor Rodolfo Garbanzo Arguedas, inspector general interino del Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, dio respuesta al oficio número DGAC-AJ-OF-1124-2025 citado. (folio 78 a 79)

Trigésimo primero: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1131-2025 de 8 de octubre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó ampliación y aclaración del oficio número DGAC-DSNA-OF-251-2025 de 30 de junio de 2025, dictado por el Departamento de Servicios de Navegación Aérea y de la Administración de Espacio Aéreo. (folio 80 a 81)

Trigésimo segundo: Que mediante oficio número DGAC-DFA-RH-OF-0840-2025 de 10 de octubre de 2025, el Proceso de Gestión Documental y Remuneraciones de la Unidad de Gestión Instituciona de Recursos Humanos, dio respuesta al oficio número DGAC-AJ-OF-1121-2025 citado. (folio 82 a 95)

Trigésimo tercero: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1164-2025 de 15 de octubre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó prórroga del plazo a la Subdirección para continuar con la presente investigación preliminar. (folio 96 a 99)

Trigésimo cuarto: Que mediante oficio número DGAC-AJ-OF-1184-2025 de 16 de octubre de 2025, la Unidad de Asesoría Jurídica reiteró al Departamento de Servicios de Navegación Aérea, las consultas realizadas mediante oficios números DGAC-AJ-OF-1131-2025 y DGAC-AJ-OF-1123-2025 citados. (folio 100 a 102)

Trigésimo quinto: Que mediante oficio número DGAC-DSNA-OF-407-2025 de 12 de octubre de 2025, el Departamento de Servicios de Navegación Aérea dio respuesta al oficio número DGAC-AJ-OF-1131-2025 de 8 de octubre de 2025. (folio 103 a 107)

ACTA No. 63-2025

Trigésimo sexto: Que mediante oficio número DGAC-DSNA-OF-416-2025 de 20 de octubre de 2025, el Departamento de Servicios de Navegación Aérea dio respuesta al oficio número DGAC-AJ-OF-1184-2025 de 8 de octubre de 2025. (folio 108 a 115)

II. Considerandos.

Primero: Sobre la presunta irregularidad denunciada.

Según la reseña de antecedentes, la primera información recibida sobre el incidente se documentó mediante el recibo de una denuncia por parte de la Auditoría Interna, tramitada mediante el oficio número AI-202-2025 de 20 de junio de 2025 (folio 3 a 5), dirigido a la Dirección General de Aviación Civil y, posteriormente, reenviada por a la Unidad de Asesoría Jurídica, mediante el oficio número DGAC-DG-OF-1183-2025 de 20 de junio de 2025 (folio 7 a 8), para realizar la respectiva investigación preliminar.

Las irregularidades denunciadas, mediante un escrito anónimo remitido a la Auditoría Interna Institucional, se refiere a la suspensión del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que conllevo al cierre de las frecuencias 119,6 MHz y 120,5 MHz, el 6 de junio de 2025, entre las 9:00 y 10 horas, según la publicación de los NOTAM A 1283/25 y A1285/25, las cuales, según la denuncia, se consideraron abruptas e improvisadas, motivadas por presunta falta de personal.

El denunciante calificó la actuación como una decisión personal, sin respaldo formal por parte del jefe de control de aproximación (Jeffrey Ríos Córdoba), en conjunto con el supervisor de turno (Alberto Morales Álvarez). Además, calificaron el hecho como decisión improvisada que afectó la seguridad operacional, conectividad del país y derechos de los usuarios, así como afectaciones económicas a las empresas y a las finanzas de la Administración.

Segundo: Competencia para conocer el asunto.

Para efectos de determinar el órgano competente para ordenar la eventual apertura o instrucción de un procedimiento administrativo disciplinario, o bien de otra naturaleza —sea civil o incluso penal— en contra de la persona que llegue a ser identificada como presunto responsable de los hechos denunciados que dieron origen a la presente investigación, corresponde señalar que es incontrovertible que dentro de las facultades de dirección y mando inherentes al jerarca se encuentra la potestad disciplinaria o sancionatoria respecto de sus subordinados. En ese sentido, el inciso c) del artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública establece:

"Artículo 102.- El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:

(....)

c) Ejercer la potestad disciplinaria.

(...)".

La jurisprudencia administrativa –Procuraduría General de la República– ha indicado que la potestad disciplinaria debe ser ejercida, en tesis de principio, por la misma autoridad jerárquica que tiene el poder de hacer los nombramientos de los funcionarios gestionados.

Sobre ese punto, mediante el dictamen número C-057-95 de 29 de marzo de 1995, la Procuraduría General de la República indicó lo siguiente:

"...en el Derecho de la función pública existe un principio según el cual "quien nombra, remueve"; por ende, cualquier procedimiento sancionatorio que eventualmente llegue a afectar el vínculo funcionarial mismo, sólo puede ser conducido por la autoridad pública responsable de dicho nombramiento. Lo mismo ocurre con la aplicación de toda medida disciplinaria que en Derecho corresponda, con motivo de la comisión de la falta de servicio que llegare a demostrarse".

De forma complementaria, el artículo 104.1 de la Ley General de la Administración Pública señala que la potestad disciplinaria es inherente a la condición de jerarca administrativo, salvo disposición legal en contrario. Este numeral y el Estatuto de Servicio Civil, rigen para funcionarios cubiertos por el Régimen de Servicio Civil y, supletoriamente, para los funcionarios técnicos de esta institución.

Además, la potestad disciplinaria y el despido del funcionario lo debe ejercer el superior jerárquico supremo; es decir, en principio, corresponde al ministro del ramo o, tratándose de funcionarios cubiertos por un régimen especial, por quien ostente esa condición dentro de su estructura. La norma en comentario señala, textualmente, lo siguiente:

"Artículo 104.-
1. En silencio de la ley, el jerarca podrá nombrar, disciplinar y remover a todos los servidores del ente, de conformidad con los artículos 191 y 192 de la Constitución Política".

Ya la jurisprudencia constitucional, ha tenido la oportunidad de delimitar el alcance de la potestad disciplinaria administrativa. Al efecto, en la sentencia número 1264-95 de las 15:33 horas de 7 de marzo de 1995 –reiterada por la sentencia número 2437-2005 de las 11:46 horas de 4 de marzo de 2005, la Sala Constitucional apuntaló que esa potestad tiene por fin asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales:

"Dentro de las facultades propias del Estado –y de la Administración Pública en general– se encuentra la potestad sancionatoria, la cual puede clasificarse en potestad correctiva y en potestad disciplinaria. La primera tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de la Administración Pública, es decir, a las acciones u omisiones antijurídicas de los individuos, sean o no agentes públicos, y el contenido de las normas que la regulan constituye el derecho penal administrativo. La segunda tiene como objetivo exclusivo sancionar las violaciones de los agentes públicos a sus deberes jurídicos funcionales, siendo que el contenido de las normas que la regulan constituye el derecho penal disciplinario. Este régimen es una especie de la potestad "sancionadora" del Estado, de la que dimana; potestad que es inherente y propia de la administración Pública, traduciéndose en la facultad de, por lo menos, un "mínimo" de poder para que ésta aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados cuando falten a sus deberes.

El poder disciplinario es inherente a toda organización pública o privada, es decir, no es exclusiva de la Administración Pública, por ser un poder imprescindible para la gestión ordenada de la responsabilidad pública

y privada, pero su fundamento es diverso. Así, el poder disciplinario privado tiene su fundamento en una obligación civil, en virtud de la igualdad jurídica de las partes que informan toda la relación jurídica de derecho privado... En cambio, el poder disciplinario del sector público es creado en virtud de un acto bilateral, pero en su desenvolvimiento, la actividad del funcionario público queda exclusivamente sujeta a la voluntad de la Administración Pública, desde la creación hasta la extinción de la relación, de manera que el servidor se encuentra en un status de especial dependencia con respecto al Estado.

El individuo voluntariamente acepta la designación, pero se sitúa en una esfera de sujeción con respecto a la Administración, reglada por el Derecho Objetivo, donde es incuestionable la situación de desigualdad jurídica de las partes en la relación de empleo público; la Administración Pública asume, en consecuencia, una superioridad o preeminencia que se traduce en el poder jerárquico, cuyo correlativo es el poder disciplinario.

Este poder, por su propia finalidad se detiene en el círculo de los deberes funcionales del agente, y por lo tanto, las sanciones disciplinarias no pueden, jurídicamente, serle impuestas sino durante la existencia de la relación de empleo, es decir, mientras perdure el status de dependencia".

Al ingresar al servicio de la Administración, el funcionario o persona servidora se somete a la autoridad y obediencia de las correspondientes jefaturas, en virtud del principio de jerarquía. Y cuando se infringe este deber, en la sentencia número 759-2007 de las 13:30 horas de 19 de enero de 2007, la Sala Constitucional, en lo que interesa, indicó lo siguiente:

"III.- Sobre la potestad disciplinaria de la Administración Pública. Tradicionalmente se ha sostenido que entre las potestades de las que goza la Administración, se encuentra la disciplinaria. Ésta puede ser definida de un modo muy general como el poder del que goza la Administración para sancionar a aquellos funcionarios que incumplan con las obligaciones y deberes derivados de la relación de servicio que le une con la Administración, y que se encuentran reguladas por una serie de normas jurídicas establecidas por el propio Estado. A nivel doctrinario existe una discusión acerca del fundamento de este poder sancionatorio, aunque la mayoría de los autores sostienen que las mismas encuentran su justificación en lo que se conoce como las "relaciones especiales de sujeción", que implican un sometimiento que en el caso de los funcionarios públicos se produce por su propia condición. Así, la mayoría de los autores sostienen que al ingresar al servicio del Estado, los servidores públicos se colocan en una situación jurídica objetiva, definida a nivel legal y reglamentario en donde opera el principio de jerarquía de la autoridad y obediencia de los respectivos jefes, con la consecuente potestad del órgano competente de mantener el orden y sancionar las faltas o infracciones a los deberes que son impuestas a dichos funcionarios tanto por las normas que regulan el servicio, como por las propias exigencias del derecho estatutario".

Además, podemos afirmar que el poder disciplinario del jerarca se limita al campo de acción directamente bajo su incumbencia. Contrario sensu, los jerarcas de un órgano carecen de competencia para sancionar a un funcionario vinculado a otro órgano ajeno a su órbita de acción. Por ejemplo, el Consejo Técnico de Aviación Civil (órgano con desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas y Transportes), no podría sancionar a un funcionario asignado al Ministerio de Educación Pública.

Esta doctrina se basa en los numerales 28.1 y 107 de la Ley General de la Administración Pública, donde se establece que el ministro es el órgano superior jerárquico de su respectivo ministerio, veamos:

"Artículo 28.-
1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.

Artículo 107.-
1. Todo servidor público estará obligado a obedecer las órdenes particulares, instrucciones o circulares del superior, con las limitaciones que establece este Capítulo.
2. El servidor no estará obligado a obedecer cuando el acto no provenga de un superior jerárquico sea o no inmediato.

(...)".

Es oportuno transcribir los comentarios del tratadista Eduardo ORTIZ ORTIZ (qepd), sobre el contenido de la relación jerárquica. Explicaciones plasmadas durante la tramitación legislativa de la Ley General de la Administración Pública, veamos:

"...nos parece que es un principio de desorden tan grave que debe evadirse a toda costa, el que el inferior de un Ministerio pueda obedecer órdenes por ejemplo de un Ministro distinto, sin siquiera informar a sus superiores, nos parece que en ese caso debe decirse que lo siente mucho pero que le parece que no debe cumplir eso que le pide o le ordena, mientras no se dirija a su Ministro para que lo transmita, que él no puede obedecer órdenes de otro Ministro. Porque claro, vamos al peligro que concretamente trata de evitar esto, es indudablemente preservar la división de trabajo que representan los Ministerios ante los ataques de una personalidad fuerte, por ejemplo, que un Ministro de la Presidencia que quiera invadir todos los campos de todos los Ministerios (...)" (Expediente legislativo de la Ley General de la Administración Pública. Acta número 99. Comisión Permanente de Gobierno y Administración. F. 332)".

No obstante, para el caso que nos ocupa, los funcionarios de control de tránsito aéreo y los subsectores relacionados con la actividad de navegación aérea, tienen particularidades en la relación laboral con la institución, por lo que sin detrimento de encontrar presuntos responsables durante el desarrollo de la presente investigación, se efectuarán las aclaraciones necesarias en relación con el eventual órgano juzgador de las conductas que se llegare a determinar cómo infractoras.

Por tal motivo, inicialmente, en caso de encontrarse el mérito presunto sancionable, el Consejo Técnico de Aviación Civil es el superior jerárquico supremo, manteniendo la potestad sancionadora administrativa. Al abordar este tema, es crucial señalar que, dado que la disciplina es una potestad de imperio, ésta resulta irrenunciable, intransmisible e imprescriptible, conforme lo establece el artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública. Veamos su literalidad:

"Artículo 66.-
1. Las potestades de imperio, su ejercicio y los deberes públicos y su cumplimiento serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles.

2. Sólo por ley se podrán establecer compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso solo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso.

3. El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad, en virtud de otras leyes".

En el dictamen número C-176-2001 de 19 de junio de 2001, la Procuraduría General de la República señaló que, hasta antes de la aprobación de la ley número 8038 de 12 de octubre de 2000, la cual reformó la Ley General de Aviación Civil, ley número 5150 de 14 de mayo de 1973, existía algunas dudas sobre la naturaleza jurídica del Consejo Técnico de Aviación Civil. Estas dudas llevaron a que, en algunos casos, se catalogara a este órgano colegiado como un ente descentralizado (dictámenes números C-176-92 de 28 de octubre de 1992 y C-087-93 de 18 de junio de 1993) y, en otros, como un órgano desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (dictamen número C-178-95 de 14 de agosto de 1995).

Sin embargo, en el dictamen número C-034-2003 de 11 de febrero de 2003, la Procuraduría General de la República afirmó que, con la ley número 8038 mencionada, se reformó - entre otros - el artículo 2 de la Ley General de Aviación Civil, dejando claramente establecido que el Consejo Técnico de Aviación Civil es un órgano desconcentrado, en grado máximo, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y que cuenta con personalidad jurídica instrumental, en lo que interesa indica:

"Artículo 2°.- La regulación de la aviación civil será ejercida por el Poder Ejecutivo por medio del Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, ambos adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, conforme a las potestades otorgadas por esta Ley. En relación con el Ministerio, el Consejo Técnico de Aviación Civil disfrutará de una desconcentración máxima y tendrá personalidad jurídica instrumental para administrar los fondos derivados de tarifas, rentas o derechos regulados en esta Ley, así como para efectuar los actos o contratos necesarios para cumplir sus funciones y tramitar los convenios para que sean conocidos por el Poder Ejecutivo".

Del texto anterior, se deduce que, por disposición legal, el Consejo Técnico de Aviación Civil constituye un órgano con desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En el mencionado dictamen, la Procuraduría General de la República señaló que en lo que respecta a la Dirección General de Aviación Civil, la Ley General de Aviación Civil (además de indicar que es un órgano adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes), no aclara su naturaleza jurídica. No obstante, el Asesor Legal del Estado ha mantenido que se trata de un órgano desconcentrado de ese ministerio, subordinado al Consejo Técnico de Aviación Civil.

Asimismo, en la opinión jurídica número OJ-072-96 de 22 de noviembre de 1996, la Procuraduría General de la República indicó lo siguiente:

"La Dirección General de Aviación Civil es un órgano administrativo ubicado dentro de la estructura del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, pero desconcentrado frente a éste. Además, dicho órgano se encuentra subordinado al Consejo Técnico de Aviación Civil".

De esta manera, dado que tanto el Consejo Técnico, como la Dirección General, son órganos desconcentrados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y que la desconcentración es una técnica de distribución de competencias especiales entre distintos órganos de un mismo ente o de un órgano superior (como es el caso de

un ministerio), se permite encargar a un órgano especializado el ejercicio de determinadas competencias para lograr una mayor eficiencia.

La desconcentración se refiere sólo a las materias expresamente mencionadas en las normas que la regulan. Por lo tanto, todas las competencias no especificadas en dichas normas deben continuar siendo ejercidas por el órgano o ente que desconcentra.

Respecto a los servidores del Consejo Técnico y de la Dirección General, no amparados por el Régimen de Servicio Civil, las autoridades de Aviación Civil sí tienen competencia para decidir sobre el manejo de este personal, incluyendo la potestad disciplinaria, derivada directamente de las disposiciones que permiten su contratación, sin sujeción a dicho régimen.

Lo anterior se refuerza con lo esbozado por la Sala Constitucional, la cual reiteradamente ha tenido la posibilidad de pronunciarse sobre ese punto, respecto al cual ha indicado lo siguiente:

"El Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección de ese organismo circunscribe su competencia en materia de personal, al que puede considerarse técnico aeronáutico o técnico administrativo relacionado con la aeronáutica; consiguientemente, no tiene facultad para disponer en materia de personal tratándose de funcionarios amparados por el Servicio Civil, en cuyo caso debe cumplirse con lo que dispone el estatuto del régimen.

(...)

Es cierto que la Dirección General de Aviación Civil es un órgano desconcentrado bajo la conducción de un Consejo Técnico y un Director General, y que este órgano tiene competencia en materia de personal, tratándose del aquél que puede considerarse técnico; sin embargo, no resulta cierto que, tal y como se afirma en el amparo, las autoridades superiores de la Dirección General de Aviación Civil puedan disponer la remoción de los funcionarios cubiertos por el Régimen del Servicio Civil. El Estatuto del Servicio Civil es una ley especial que reglamenta las disposiciones constitucionales 191 y 192. Ese cuerpo normativo dispone en su artículo 47 que el Ministro - y no las autoridades superior (sic) de un órgano desconcentrado- podrá dar por concluidos los contratos de trabajo de los servidores, previo pago de las prestaciones que pudieren corresponderles". (Sala Constitucional, sentencia número 4150-96 de las 15:48 horas de 14 de agosto de 1996. En sentido similar, pueden consultarse, entre otras, las sentencias números 4185-96 de las 11:24 horas de 16 de agosto de 1996, y 1530 de las 10:39 horas de 14 de marzo de 1997).

La citada sentencia establece de manera explícita que las autoridades de Aviación Civil tienen la competencia necesaria para gestionar el personal que no está incluido en el Régimen de Servicio Civil, según se detalla en el dictamen número C-034-2003 de 11 de febrero de 2003, dictado por la Procuraduría General de la República.

A mayor abundamiento de lo anterior, la Sala Constitucional ha reconocido que la decisión de prescindir de los servicios de un empleado de la Dirección General de Aviación Civil no está sujeto al Régimen de Servicio Civil, es competencia del Consejo Técnico de Aviación Civil. Veamos:

"Al ser el accionante parte del personal técnico aeronáutico de la Dirección General de Aviación Civil, el órgano competente para decidir sobre su destitución como parte del proceso de reestructuración de ese Órgano y con

respecto a la supresión de su plaza lo es el Consejo Técnico de Aviación Civil". (Sala Constitucional, sentencia número 6837-96 de las 12:21 horas de 13 de diciembre de 1996)

Por lo tanto, en lo que respecta a los servidores no incluidos en el Régimen de Servicio Civil, las facultades sancionadoras o disciplinarias, también la civil, deben ser ejercidas por el Consejo Técnico de Aviación Civil, según lo establecido en el dictamen número C-034-2003 citado.

Con fundamento en lo expuesto, debemos concluir lo siguiente:

1) El Consejo Técnico de Aviación Civil es un órgano desconcentrado, en grado máximo, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La Dirección General de Aviación Civil también es un órgano desconcentrado de este mismo ministerio y se encuentra subordinada al Consejo Técnico de Aviación Civil (dictamen número C-034-2003 de 11 de febrero de 2003).

2) Corresponde al empleador determinar la gravedad de la falta y elegir la sanción disciplinaria adecuada. Lo crucial será el juicio de reprochabilidad en las circunstancias de cada caso, para evaluar el comportamiento del agente y determinar la gravedad de su falta.

3) En el caso de los servidores del Consejo Técnico de Aviación Civil y de la Dirección General de Aviación Civil, no amparados por el Régimen de Servicio Civil, las autoridades de Aviación Civil tienen la competencia para gestionar su personal, incluyendo la potestad disciplinaria y responsabilidad civil. Esta potestad se deriva directamente de las disposiciones que permiten su contratación fuera de dicho régimen, sin necesidad de intervención del ministro de Obras Públicas y Transportes, conforme al dictamen número C-034-2003 mencionado.

4) Por lo tanto, corresponde al Consejo Técnico de Aviación Civil ordenar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o de despido para un funcionario no cubierto por el estatuto del servicio civil, especialmente, cuando dicho procedimiento pueda implicar una falta grave (como la suspensión laboral sin goce de salario o el despido). Es crucial recordar que la entidad competente para iniciar un procedimiento disciplinario debe ser la misma que tome la decisión final.

Tercero: Sobre la investigación preliminar y el procedimiento administrativo.

Antes de que se tome la decisión de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario o de otra índole (civil), existe la posibilidad de que la Administración realice una investigación preliminar que servirá como motivo del acto, tanto ordinario, empleo público o sumario. En esta etapa –la investigación preliminar– no es necesario participar al administrado (indiciado), en la investigación y recolección de prueba, pero se le deberá poner a su disposición la prueba recabada, una vez que inicie el procedimiento administrativo que corresponda, con el fin de que pueda referirse a ella, repreguntar y/o increpar.

En cuanto a la investigación preliminar, en la sentencia número 598 de las 17:12 horas de 1° de febrero de 1995, la Sala Constitucional, en lo que interesa, señaló lo siguiente:

"(....)

No se ha lesionado el derecho fundamental al debido proceso en perjuicio de la recurrente, toda vez que los actos de investigación que apunta y reclama, constituyen una fase preliminar que podría servir como base a un posterior procedimiento administrativo, en el cual podría tenérsele como parte o no; ello constituye entonces una facultad del órgano administrativo competente, a fin de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso que tienda a averiguar la verdad real de los hechos objeto de las pesquisas, por ello esta Sala no observa que se le haya causado menoscabo a derecho fundamental alguno de Calderón Peñaranda, ya que de iniciarse el procedimiento mencionado, será en el momento procesal oportuno donde pueda manifestarse sobre los hechos que fueran imputados y en consecuencia, tener acceso a las piezas del expediente que le interesan. No obstante lo anterior, cabe advertir al órgano recurrido, que de iniciarse un proceso disciplinario en perjuicio de aquellos, los medios probatorios que dieron base a la gestión disciplinaria que se interesa, deberán ser evacuados con la necesaria intervención de la recurrente a fin de que se manifieste sobre la procedencia o no de los mismos. Por lo expuesto el amparo resulta improcedente y así debe declararse".

En Costa Rica no se cuenta con una ley o normativa de alcance general que regule el procedimiento y la metodología de cómo debe efectuarse una investigación preliminar en la Administración. Inclusive, debemos tener presente que su instrucción es facultativa en la Administración, pues no hay normativa que obligue a su ejecución y, en sentido estricto, no forma parte del procedimiento administrativo disciplinario, ablativo o sancionador. No obstante, recientemente, en la Ley general de empleo público se hace referencia a este instituto de forma somera.

Sin embargo, no por ello, la Administración se encuentra imposibilitada de llevar a cabo este procedimiento o investigación, por el contrario, la investigación preliminar como fase previa facultativa para la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales, si bien no resulta obligatoria, sí es necesaria y conveniente, pues de allí surgen los insumos con los que, haciendo un uso responsable de los recursos públicos, posteriormente, se puede analizar el mérito de instaurar los mecanismos de interposición de responsabilidades hacia los sujetos que hayan infringido el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, es cierto que esa ausencia de regulación ha provocado una serie de dudas, malentendidos y yerros en la instrucción de investigaciones preliminares; además, ha creado una sensación de inseguridad jurídica, por la ausencia de normas claras y precisas sobre el tema de la investigación administrativa, la ausencia de un marco normativo general se ha suplido, en alguna medida, con la aplicación de las siguientes fuentes normativas:

- Jurisprudencia, especialmente de las Salas Constitucional y Primera.
- Principios derivados del derecho.
- Leyes relacionadas con otras ramas del derecho.
- Criterios emitidos por la Procuraduría General y la Contraloría General de la República.
- Literatura relacionada con el tema.
- Buenas prácticas administrativas.

En ese sentido, recordemos que, por vía de jurisprudencia, frente a una práctica administrativa inveterada, se ha reconocido la "investigación o indagación preliminar", como una potestad administrativa implícita, la cual podemos conceptualizar bajo la siguiente acepción, dada por la calificada doctrina nacional:

"La investigación preliminar se puede definir como aquella labor facultativa de comprobación desplegada por la propia administración pública de las circunstancias del caso concreto para determinar el grado de probabilidad

o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de esta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. En suma, la investigación preliminar permite determinar si existe mérito suficiente para incoar un procedimiento administrativo útil. Resulta obvio que en esa información previa no se requiere un juicio de verdad sobre la existencia de la falta o infracción, puesto que, precisamente para eso está diseñado el procedimiento administrativo con el principio de la verdad real o material a la cabeza". (JINESTA op. cit. pág. 302).

"Se trata de un trámite que, strictu sensu, no forma parte del procedimiento administrativo y que es potestativo para la administración pública observarlo o no, incluso, en los procedimientos disciplinarios (...) o sancionadores.

Este trámite de información previa tiene justificación en la necesidad de eficientar y racionalizar los recursos administrativos, para evitar su desperdicio y, sobre todo, para no incurrir en la apertura precipitada de un procedimiento administrativo". (JINESTA, pág. 303).

La finalidad de la investigación preliminar es acreditar o desacreditar una situación fáctica, presuntamente irregular, generando, en algunas ocasiones, un insumo que pueda servir al órgano competente para que tome acciones en procura del establecimiento de responsabilidades de cualquier tipo, sea administrativa, civil y/o penal (la penal no corresponde en la sede administrativa), en caso de que proceda, o para otro tipo de acciones que resulten convenientes para dar respuesta o corregir la situación anómala.

Recapitulando, la investigación preliminar sirve para diversos fines; entre ellos:

- Comprobar o desacreditar la existencia de una situación fáctica irregular.
- Identificar a los presuntos responsables.
- Identificar tipos de faltas y sanciones.
- Recabar elementos de prueba.
- Conformar un expediente administrativo.

En este sentido, mediante el dictamen número C-082-05 de 24 de febrero de 2005, la Procuraduría General de la República sostuvo lo siguiente:

"... es posible que, previo al inicio de un procedimiento administrativo ordinario, se realice una fase de investigación previa o fase preliminar, mediante la cual se pretende la investigación y recopilación de hechos que puedan constituir infracciones o faltas y la identificación de posibles responsables.

(...) Dicha investigación constituye una fase preliminar que servirá como base de procedimiento ordinario; su inicio constituye una facultad del órgano administrativo competente, a fin de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso que tienda a averiguar la verdad real de los hechos objeto de investigación".

En síntesis, la actividad de investigación busca determinar qué fue lo que sucedió, quién lo realizó, cómo lo hizo, cuándo y por qué; es una tarea de reconstruir el hecho a partir de la información que se pueda obtener de las distintas fuentes de prueba.

Por su parte, el procedimiento administrativo, según palabras del tratadista Eduardo Ortiz Ortiz (qepd), se puede definir de la siguiente manera:

"...el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir". (Nulidades del acto administrativo en la Ley General de la Administración Pública, Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, Colegio de Abogados, San José, Asociación Costarricense de Derecho Público, 1981, página 383)".

Dicho procedimiento se encuentra regulado en los artículos 214 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública; se establecen dos tipos de procedimiento administrativo, el ordinario y el sumario, artículos 308 a 319 y 320 a 326, respectivamente. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley marco de empleo público, el procedimiento de despido sufrió algunos cambios poco relevantes que debemos tener en el radar y tipificar, en caso de que las irregularidades confirmadas sean punibles con esa máxima sanción, esto para garantizar una debida motivación del acto administrativo.

La esencia del procedimiento administrativo en general -según se desprende de la lectura del acta 105 de la sesión celebrada por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, el 7 de abril de 1970, en el trámite de discusión del proyecto de la Ley General de la Administración Pública- es la siguiente:

"... asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Se recogen dos propósitos básicos sobre los que descansan toda la normativa del proyecto enunciados desde el comienzo de esta exposición a saber: 1) el de resolver la contraposición entre autoridad y libertad entre prerrogativa y garantía. Buscando un justo equilibrio entre las necesidades de un procedimiento rápido, ágil y flexible indispensable para el funcionamiento eficiente y económico de la Administración y las garantías debidas al administrado sobre las cuales el proyecto no admite transacción salvo casos de excepción, de urgencia que se regulan restrictivamente. 2) En general el de garantizar la vigencia efectiva de los principios de derecho sobre los que se asienta todo el régimen institucional costarricense y que valen no sólo para garantizar intereses legítimos de los administrados sino también cada día más como la condición ... en la defensa del interés público".

Este procedimiento, amén de garantizar el derecho de defensa de las partes interesadas (artículo 39 de la Constitución Política), garantiza la verificación de la verdad real de los hechos a fin de que la Administración resuelva de la mejor manera, el asunto sometido a su decisión.

La Sala Constitucional ha señalado las garantías mínimas del derecho de defensa, aspectos que ha reiterado insistentemente. Refiriéndose al tema del derecho de defensa en materia administrativa, el Tribunal Constitucional ha reseñado lo siguiente:

"El derecho de defensa o derecho al debido proceso en materia administrativa comprende básicamente: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, b) derecho de ser oído y oportunidad del interesado para presentar argumentos y producir prueba que entienda pertinente, c) oportunidad para el

administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y los motivos en que ella se funde, e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada". (Sentencia número 15-90 de las 16:45 horas de 5 de enero de 1990)"

En este sentido, el procedimiento administrativo es de cumplimiento obligatorio para la Administración Pública, por cuanto:

"... los órganos administrativos actúan sujetándose a reglas de procedimiento predeterminadas, de modo que el cumplimiento de las normas de procedimiento es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos ... Esta obligatoriedad general de los procedimientos instituidos resulta indispensable y debe ser mantenida con verdadera obstinación, puesto que las brechas que se abran contra ese principio, al permitir la discrecionalidad o mejor aún la arbitrariedad de la administración en este campo, constituirán ataques dirigidos contra el objeto mismo del procedimiento administrativo, contra sus finalidades de eficiencia, acierto, y corrección y garantía jurídica, instituidas a favor de los administrados". (ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado General de Procedimiento Administrativo, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1973, páginas 12-27)".

El procedimiento administrativo ordinario se aplica dentro de los supuestos que indica el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública (esto con la observación realizada con respecto a la Ley marco de empleo público), el cual textualmente dice lo siguiente:

"Artículo 308.
1. El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos:

a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos;

b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente. 2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.

2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad".

En cuanto al derecho de defensa y debido proceso, en la sentencia número 5529-93 de las 10:57 horas de 29 de octubre de 1993, dentro de lo que interesa en la tramitación de este caso, la Sala Constitucional señaló lo siguiente:

"El derecho de defensa -debido proceso que consagra el artículo 39 constitucional- debe tener oportunidad de ejercerlo el supuesto responsable de una falta que le pueda deparar una sanción, desde el momento mismo del inicio de las diligencias administrativas levantadas al efecto. Deberá conocer de qué se le acusa, tener

intervención en el procedimiento y estar presente en la recepción de toda la prueba testimonial, en su caso, y acceso a la documental, a fin de que pueda proveer su defensa".

En esta etapa, es preciso recalcar que el órgano competente para dictar el acto final, en este caso, es el Consejo Técnico de Aviación Civil, una vez dicho órgano tome la decisión de iniciar el procedimiento y designar al órgano director encargado de tramitar éste, invistiéndolo de manera formal de las facultades necesarias para que posea la competencia y capacidad jurídica requeridas para dar validez a sus actuaciones.

Es decir, comprobar o desacreditar la existencia de una situación fáctica irregular que genere la necesaria apertura de un órgano director, para la consecución de la verdad real de los hechos, con relación a la presunta irregularidad señalada en los oficios que pusieron en conocimiento los hechos irregulares a investigar.

No obstante, cuando existe la posibilidad de que la sanción disciplinaria pueda llegar a constituir despido sin responsabilidad patronal, debe considerarse que el 10 de marzo de 2023, entró en vigor la ley número 10.159 de 8 de marzo de 2022, denominada Ley marco de empleo público, la cual tiene como objetivo regular las relaciones estatutarias, en un único régimen de empleo público, bajo normas y principios generales que rigen a toda la institucionalidad pública, en procura de satisfacer el interés público de forma eficaz y eficiente; así como, la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública de un Estado social y democrático de derecho.

Cuarto: Sobre los Controladores Aéreos y el Centro de Control Radar San José.

La Ley General de Aviación Civil establece en el punto II del artículo 18 que son atribuciones de la Dirección General de Aviación Civil, el certificar la aptitud del personal técnico aeronáutico; adicionalmente, el punto IV del artículo 19 del mismo cuerpo normativo, señala que la Dirección General de Aviación Civil someterá a consideración del Consejo Técnico de Aviación Civil, para reglamentar en lo que nos interesa los requisitos y procedimientos para la autorización, renovación, revalidación, convalidación, suspensión temporal o cancelación del personal técnico aeronáutico que requiera licencias para ejercer sus funciones.

Aunado a lo anterior, el numeral 62 de la ley de marras indica que los miembros del personal técnico aeronáutico costarricense deberán contar con licencias y certificados de aptitud, expedidos por la Dirección General de Aviación Civil, por otro lado, el Reglamento de Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses Licencias al Personal Técnico Aeronáutico, decreto ejecutivo número 44523-MOPT, define en el artículo 1.1.19 el concepto de controlador aéreo, expresando:

"19. Controlador de tránsito aéreo habilitado: Controlador de tránsito aéreo titular de licencia y de habilitaciones válidas, apropiadas para el ejercicio de sus atribuciones".

Adicionalmente, el artículo 1.2 del mismo reglamento establece las reglas y los tipos de licencia dentro de las cuales están los controladores de tránsito aéreo, en lo que interesa indica:

"1.2 Reglas generales relativas a las licencias
Las disposiciones de la presente Regulación se aplicarán, al personal técnico aeronáutico costarricense:
(...)

Normas Generales
Estas Regulaciones rigen el otorgamiento de licencias y habilitaciones para el ejercicio de las funciones aeronáuticas que en él se señalan y, asimismo, establecen la clasificación de dichas licencias y habilitaciones, las atribuciones y los requisitos que deban reunir los aspirantes a las mismas para su obtención.

Clasificación de las Licencias
Para los efectos de estas Regulaciones, el personal técnico aeronáutico que necesita licencia para ejercer sus funciones se clasifica en: (...)

(b) Otro personal:
Técnico de mantenimiento de aeronaves tipo 1;
Técnico de mantenimiento de aeronaves tipo 2;
Técnico de aviónica;
Controlador de tránsito aéreo;
Encargado de operaciones de vuelo/despachador de vuelo;
Licencia de operador de estación aeronáutica;
Técnico aeronáutico AIM".

En esa misma línea de ideas, el Manual Operativo de Estación Centro de Control Radar San José (7M12), en el apartado 3.8, define el procedimiento a seguir en caso de que no exista el personal suficiente para cubrir las posiciones operacionales, indicando lo siguiente:

"3.8 ASISTENCIA Y COMPETENCIA PROFESIONAL

El Supervisor/Responsable de turno se asegurará de que todo el personal esté presente en el turno, de acuerdo con el horario establecido por la Jefatura, tomando en cuenta los cambios de horario que se hayan autorizado previamente.

En caso de que una o varias personas estén ausentes, y la(s) misma(s) haya informado de la demora, el supervisor anotará en la Bitácora digital del Radar el motivo de la demora.

En caso de que una persona esté ausente, y la misma no haya informado de la demora, el supervisor o responsable del Turno anotará en la bitácora digital tal situación, informará al jefe de Estación y si el personal restante no es suficiente para cubrir las posiciones operacionales, se deberá coordinar con la Jefatura para determinar si se continúa dando el servicio en sólo una posición operativa ante la falta de personal o el servicio en su totalidad.

(...)".

(el resaltado no es del original)

Por otro lado, la regulación del servicio de control de tránsito aéreo se encuentra regulada internacionalmente en la décimo quinta versión del anexo 11 al Convenio Sobre Aviación Civil Internacional de la Organización de Aviación Civil Internacional de 2018, enmendado por última vez el 28 de noviembre de 2024, mismo que en general establece que los Servicios de Tránsito Aéreo (ATS) —dentro de los cuales se incluye el control de

tránsito aéreo— tienen por objeto prevenir colisiones, mantener un tránsito ordenado y expedito, proveer información esencial para la seguridad y eficiencia de los vuelos; así como, asistir en situaciones de emergencia, destacando que los Estados deben garantizar su prestación continua, mediante dependencias especializadas y personal licenciado, por lo que se trata de un servicio esencial vinculado directamente con la seguridad y la vida humana.

Adicionalmente, en Costa Rica, en relación con el servicio de control de tránsito aéreo, existe el Reglamento de Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses Servicio De Tránsito Aéreo, emitido mediante decreto ejecutivo número 45247-MOPT (RAC-ATS) de 7 de abril de 2020, mismo que para efectos de esta investigación, en el artículo 1, define los siguientes conceptos:

"Artículo 1. Se emite el siguiente Reglamento de Servicios de Tránsito Aéreo, denominado RAC- ATS, el cual dirá:

(...)

Fatiga. Estado fisiológico que se caracteriza por una reducción de la capacidad de desempeño mental o físico debido a la falta de sueño, a períodos prolongados de vigilia, fase circadiana, y/o volumen de trabajo (actividad mental y/o física) y que puede menoscabar el estado de alerta de una persona y su habilidad para realizar adecuadamente funciones operacionales relacionadas con la seguridad operacional.

(...)
Horario de trabajo de los controladores de tránsito aéreo. Plan para asignar los periodos de servicio y periodos fuera de servicio de los controladores de tránsito aéreo en un periodo de tiempo, denominado también lista de servicio.

(...)
NOTAM. Aviso distribuido por medios de telecomunicaciones que contiene información relativa al establecimiento, condición o modificación de cualquier instalación aeronáutica, servicio, procedimiento o peligro, cuyo conocimiento oportuno es esencial para el personal encargado de las operaciones de vuelo.

(...)
Servicio de control de tránsito aéreo. Servicio suministrado con el fin de:

a) Prevenir colisiones:
1) entre aeronaves; y
2) en el área de maniobras, entre aeronaves y obstáculos; y
b) Acelerar y mantener ordenadamente el movimiento del tránsito aéreo.

(...)".

(el resaltado no es del original)

Aunado a lo anterior, el capítulo 2 de dicho reglamento establece que son de acatamiento obligatorio todos y cada uno de los requisitos que se encuentren dentro de esa sección; además, agrega que los servicios de tránsito

aéreo en el espacio aéreo de Costa Rica son suministrados por proveedores de servicios de control de tránsito aéreo, debidamente autorizados por la Dirección General de Aviación Civil, a quienes mediante la Ley General de Aviación Civil se les ha delegado la responsabilidad de brindar dichos servicios, los cuales los deben de brindar de conformidad a las disposiciones del reglamento.

Adicionalmente, en la sección RAC-ATS.030 del RAC-ATS Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses Servicio de Tránsito Aéreo, se establecen los objetivos de los servicios de tránsito aéreo, indicando lo siguiente:

"El proveedor de los servicios de tránsito aéreo debe cumplir con los siguientes objetivos:
a) Prevenir colisiones entre aeronaves en el aire;
b) Prevenir colisiones entre aeronaves en el área de maniobras y entre esas y los obstáculos que haya en dicha área;
c) Acelerar y mantener ordenadamente el movimiento del tránsito aéreo;
d) Asesorar y proporcionar información útil para la marcha segura y eficaz de los vuelos;
e) Notificar a los organismos designados por la DGAC para auxiliar a las aeronaves que necesitan ayuda de búsqueda y salvamento, y auxiliar a dichos organismos según sea necesario".

(el resaltado no es del original)

Mientras que la sección RAC-ATS.165 del RAC-ATS Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses Servicio de Tránsito Aéreo, relacionada con la gestión de la fatiga, establece lo siguiente:

"(...)

a) La Dirección General de Aviación Civil, a través de la Unidad de Supervisión de Navegación Aérea, establecerá reglamentos para fines de gestión de la fatiga en la provisión de servicios de tránsito aéreo. Estos reglamentos estarán basados en principios científicos, conocimientos y experiencia profesional y su propósito será garantizar que los controladores de tránsito aéreo se desempeñen con un nivel de alerta adecuado. Para ese fin, se debe establecer:

1) Reglamentos que prescriban limitaciones horarias de conformidad con el Apéndice 5 del presente RAC-ATS; y

2) Reglamentos sobre sistemas de gestión de riesgos asociados a la fatiga (FRMS) de conformidad con el Apéndice 6 del presente RAC-ATS, cuando se autoriza a los proveedores de servicios de tránsito aéreo para que utilicen un FRMS con el fin de gestionar la fatiga.

b) El proveedor de servicios de tránsito aéreo, con fines de gestión de sus riesgos de seguridad operacional relacionados con la fatiga, debe establecer una de las siguientes cosas:

1) Horarios de trabajo de los controladores de tránsito aéreo acordes con los servicios prestados, que cumplan los reglamentos prescritos sobre limitaciones horarias establecidos por la Dirección General de Aviación Civil conforme con el RAC-ATS.165 a) 1); o

2) Un FRMS que cumpla con los reglamentos establecidos por la Dirección General de Aviación Civil conforme el RAC-ATS.165 a) 2), para la provisión de todos los servicios de control de tránsito aéreo.

3) Un FRMS que cumpla con los reglamentos establecidos por la Dirección General de Aviación Civil de conformidad con el RAC-ATS.165 a) 2), para una parte determinada de sus servicios de control de tránsito aéreo, junto con horarios de trabajo que cumplan con los reglamentos prescriptivos sobre limitaciones horarias establecidos por la Dirección General de Aviación Civil de conforme el RAC-ATS.165 a) 1) para el resto de sus servicios de control de tránsito".

Asimismo, la sección RAC-ATS.180 del RAC-ATS Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses Servicio De Tránsito Aéreo, señala una serie de arreglos para casos de contingencia, entre los que se establece el siguiente:

"(...)

El proveedor de los servicios de tránsito aéreo debe elaborar y promulgar planes de contingencia para su ejecución en el caso de interrupción, o posible interrupción de los servicios de tránsito aéreo y los servicios de apoyo correspondientes en el espacio aéreo en el que tienen la responsabilidad de proporcionar dichos servicios. Estos planes de contingencia se deben elaborar con la asistencia de la OACI, según sea necesario, en estrecha coordinación con las autoridades de los servicios de tránsito aéreo responsables del suministro de servicios en partes adyacentes del espacio aéreo y con los usuarios del espacio aéreo correspondientes.

(...)".

Por último, el Manual Plan de Contingencias ATS de Costa Rica (7M29) establece en el punto 1.1 denominado "activación del plan", que si la interrupción de servicios es previsible, el NOTAM deberá emitirse con 48 horas de antelación; además, para el caso que nos ocupa, establece lo siguiente:

"En el caso de que se prevea la interrupción de los ATS dentro del Espacio Aéreo de Costa Rica, AIM a solicitud de DSNA publicará el NOTAM correspondiente especificando la siguiente información:
a) Hora y fecha de inicio de las medidas de contingencia;
b) Espacio aéreo afectado o que debe ser evitado.
c) Detalles de las instalaciones y servicios que no estarán disponibles y cualquier limitación en la provisión SNA (ACC, APP, TWR, FIC, AIM, etc)
d) Información acerca de las provisiones preparadas para los servicios
alternativos;
e) Rutas de contingencia ATS;
f) Procedimientos por seguir por las unidades ATS vecinas;
g) Procedimientos por seguir por los pilotos; y
h) Cualquier otro detalle relacionado con las interrupciones y con las acciones que se tomarán y que puedan ser útiles para los operadores de aeronaves".

(el resaltado no es del original)

Adicionalmente, en el punto 2, relacionado a las responsabilidades del servicio de tránsito aéreo, establece que, durante los períodos de sobrecarga de trabajo, se reasignará personal ATC, requerido según las necesidades del

servicio en las rutas ATS, aunado a ello, el punto 2.3 establece otras medidas relacionadas con la suspensión del servicio de control aéreo, indicando lo siguiente:

"2.3 Otras Medidas
Se podrán tomar otras medidas relacionadas con el cierre de espacio aéreo y con la ejecución de un esquema de contingencia en el Espacio Aéreo de Costa Rica de la siguiente manera:
a) Suspensión de todas las operaciones VFR;
b) Demora o suspensión de las operaciones IFR de aviación general; y
c) Demora o suspensión de operaciones IFR comerciales".

Finalmente, el Manual Plan de Contingencias ATS de Costa Rica, establece el procedimiento a seguir para contingencias categoría C, indicando lo siguiente:

"9. CONTINGENCIAS CATEGORÍA C

Espacio Aéreo NO disponible debido a eventos casuales como pandemia, seguridad nacional. Normalmente por decisión política.

9.1 ESPACIO AÉREO NO DISPONIBLE

En este apartado se intenta generalizar los pasos en caso de alguna situación especial y por la cual se deba declarar ATC 0, y donde es difícil mencionar o enumerar las posibles situaciones que se puedan presentar. Definitivamente si serán situaciones donde se puede decir que la vida corre algún tipo de peligro o bien, que las prácticas de control aéreo normales no se pueden llevar a cabo de la forma en que los servicios están acostumbrados.

Los pasos afectarán las dependencias AIM y ATM de Costa Rica y los pasos de transición al esquema de Contingencia serán los siguientes:
1. Identificar al personal en vacaciones y mantenerlo fuera de horario operativo, como un posible personal de apoyo.
2. Personal en capacitación deberá mantenerse aislado de personal operativo mientras se encuentre en formación, como un posible personal de apoyo.
3. Monitorear la demanda de las operaciones aéreas para:
a) Determinar si procede una disminución del personal requerido en las estaciones modificando los horarios ya publicados.
b) Prever los próximos horarios para mantener personal de apoyo en vacaciones o en disponibilidad.
c) Publicar horarios bisemanales según los cambios en la demanda de las operaciones aéreas (si aplica).
d) Sectorizar posiciones de control de acuerdo con demanda y horarios de vuelos.
e) Valorar horarios

(...)

9.1.2 En caso de que los servicios ATM Se publicará el NOTAM respectivo

(...)

e) Coco aproximación:
Personal de apoyo brindará el servicio según capacidad de personal disponible y de la infraestructura CNS.
En caso de que no haya personal de apoyo disponible:
i. Tránsito VFR saliendo y llegando de MROC o MRPV, no ingresará a espacio aéreo controlado (TMA y CTA del Coco). Altitud máxima 7.500 pies sector W y 10.500 pies sector E.
ii. Se exonera de lo anterior a vuelos con prioridad: emergencia, SAR, MEDIVAC y oficiales previa coordinación.
iii. Tránsito IFR CENAMER lo descenderá sobre PUXAS con las siguientes condiciones:
1. Solo operaciones en pista 07.
2. Se cancelan procedimientos PBN.
3. Separación entre tránsitos llegando de 10 minutos para aproximaciones.
4. Tránsito se descenderá sobre PUXAS a 10.000 pies, donde contactará Coco Torre (118.6 MHz) para autorización de aproximación a pista 07.
5. Con tránsito asegurado, se autorizará el descenso del siguiente sobre PUXAS.
6. La capacidad ATS en este escenario es de 6 llegadas y 6 salidas por hora".

(el resaltado no es del original)

Quinto: Sobre el carácter de servicio esencial de los controladores aéreos.

La ley número 9808 de 21 de enero de 2020, denominada "Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos", introdujo una precisión normativa de especial relevancia, por cuanto, en relación con el inciso c) del artículo 376 del Código de Trabajo, declaró que los servicios prestados por los controladores aéreos constituyen servicios públicos esenciales.

Dicho precepto, en su párrafo inicial, delimita los servicios esenciales como aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización, pueda ocasionar un daño significativo a los derechos fundamentales a la vida, la salud y la seguridad pública.

Esta definición legal resulta determinante, pues no solo califica de manera expresa el servicio de control de tránsito aéreo como esencial, sino que lo ubica dentro de la categoría más restrictiva en cuanto a la posibilidad de interrupción, precisamente por la magnitud de los bienes jurídicos comprometidos.

A partir de la normativa administrativa y la jurisprudencia constitucional, el ordenamiento jurídico costarricense ha construido un principio de continuidad reforzada respecto de los servicios públicos, con mayor razón, respecto de aquellos calificados como esenciales.

El artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública establece de manera expresa que "los servicios públicos son continuos y no podrán ser suspendidos, ni interrumpidos sino en los casos y bajo las condiciones que la ley determine". Este mandato configura una regla de orden público que limita la discrecionalidad administrativa y exige a las autoridades, la adopción de todas las medidas necesarias para asegurar la regularidad de la prestación.

Reiteradamente, la Sala Constitucional ha sostenido que la interrupción de servicios públicos esenciales afecta de manera directa derechos fundamentales. En la sentencia número 12114-2008 de 5 de agosto de 2008, indicó lo siguiente:

"la interrupción de un servicio público esencial, aun por razones que en apariencia puedan justificarse, puede traducirse en la vulneración de derechos fundamentales de los usuarios, particularmente cuando están de por medio bienes jurídicos de máxima relevancia como la vida, la salud o la seguridad" (Sala Constitucional, 2008, p. 15).

(el resaltado no es del original)

De igual manera, en la resolución número 03443-1996 señaló lo siguiente:

"cualquier actuación – por acción u omisión – de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas (...) Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos o falta de renovación tecnológica (...) para dejar de prestarlo de forma continua y regular" (Sala Constitucional, 1996, p. 7).

(el resaltado no es del original)

Por su parte, en la resolución número 16835-2009 enfatizó lo siguiente:

"ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones.

(...)

La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios" (Sala Constitucional, 2009, p. 22).

(el resaltado no es del original)

Los principios de eficacia y eficiencia se encuentran contenidos explícitamente en nuestra Constitución Política, cuando el constituyente se refiere a conceptos claves como el de "buena marcha del gobierno" (artículo 139, inciso 4°), "buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas" (artículo 140, inciso 8), "eficiencia de la administración" (artículo 191), "buen desempeño" y "buen servicio".

Nuestra Constitución Política, en el artículo 191, alude a la "eficiencia de la administración", como principio rector de la función y de la actuación administrativa; el texto fundamental no menciona directa o explícitamente la eficacia; sin embargo, existe una imbricación recíproca entre ambos principios.

No existe, entonces, ningún problema en la falta de enunciación de la eficacia, puesto que está comprendida en la eficiencia. La doctrina ha señalado que la eficiencia entraña un plus en relación con la eficacia: mientras esta última alude a la idoneidad de los medios que la Administración adopta en aras de la consecución de sus fines, la eficiencia exige que, entre medios igualmente idóneos, se opte por aquellos que impliquen menores costes.

A partir de estas disposiciones y precedentes, el carácter esencial del servicio de control del tránsito aéreo no admite duda: su paralización o interrupción abrupta puede comprometer de manera inmediata la seguridad operacional del espacio aéreo, exponer a riesgos, incidentes o pérdidas humanas, afectar gravemente la seguridad pública, provocar daños de gran magnitud a la economía nacional y debilitar la confianza internacional, en la capacidad del país de administrar su espacio aéreo.

El calificativo de esencialidad, por tanto, implica que este servicio está sujeto a un régimen jurídico estricto, en el que la continuidad se configura como un mandato legal y constitucional reforzado, su interrupción solo puede darse en supuestos excepcionales, debidamente previstos en la ley, motivados y sujetos a un control estricto de legalidad.

En este contexto, resulta claro que el servicio de control de tránsito aéreo no sólo asegura el ordenamiento y la eficiencia de las operaciones aeronáuticas, sino que constituye un pilar en la protección de derechos fundamentales. La vida, la integridad física y la seguridad de los pasajeros y tripulaciones dependen directamente de que el servicio se preste de manera continua y conforme a los más altos estándares técnicos y normativos.

La afectación a este servicio esencial, aun por un lapso breve, compromete la seguridad operacional, puede generar incidentes con consecuencias irreparables y constituye un riesgo cierto para la movilidad de los usuarios y la conectividad del país.

El principio de continuidad del servicio público se refuerza aquí como una garantía institucional, destinada a proteger derechos fundamentales, lo cual explica la rigurosidad con que la normativa nacional e internacional regula la prestación de los Servicios de Tránsito Aéreo, tal como lo reconoce el Anexo 11 del Convenio de Chicago de la Organización de Aviación Civil Internacional, cuando señala que dichos servicios existen para prevenir colisiones y garantizar un tránsito seguro, ordenado y expedito (OACI, 2018).

Cuando se trata de servicios esenciales, como lo es el control del tránsito aéreo, la Administración no puede ampararse en circunstancias de hecho, tales como la insuficiencia de personal o dificultades logísticas para justificar la suspensión.

La propia Sala Constitucional ha advertido que esas limitaciones internas no constituyen razones válidas para interrumpir el servicio, pues el interés público y los derechos fundamentales de los usuarios prevalecen sobre cualquier contingencia administrativa. El deber de la Administración y de los funcionarios responsables, es asegurar la continuidad, mediante la adopción de medidas alternativas, proporcionales y razonables que garanticen el cumplimiento de los estándares de seguridad y eviten toda interrupción arbitraria.

Sexto: Sobre la estructura organizativa del órgano al que pertenecen los investigados.

ACTA No. 63-2025

La estructura orgánica del Consejo Técnico de Aviación Civil y de la Dirección General de Aviación Civil, debe responder a un esquema que permita el veraz cumplimiento y eficacia de las funciones propias de garantía a la seguridad aeronáutica, en beneficio del interés público y provecho del administrado, mediante el uso óptimo de los recursos disponibles y el favorecimiento del desarrollo tecnológico, acorde con los avances y estándares internacionales en el ramo.

De acuerdo con la Ley General de Aviación Civil, tenemos la siguiente normativa:

"Artículo 2°—La regulación de la aviación civil será ejercida por el Poder Ejecutivo por medio del Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, ambos adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, según las potestades otorgadas por esta Ley".

En ese sentido, el decreto ejecutivo número 41417–MOPT de 11 de octubre de 2018, denominado Reorganización administrativa integral del Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, regula sus competencias funcionales, procesos y objetivos, en concordancia con los planes, las políticas y estrategias institucionales y sectoriales, respectivamente.

De conformidad con el mismo cuerpo normativo, la estructura de la organización de la Dirección General de Aviación Civil incluye lo siguiente:

"Artículo 23 °-Son funciones de la Unidad de Administración del Espacio Aéreo (ATM), las que se detallan a continuación:

1. Brindar los Servicios de Tránsito Aéreo de Torre de Control, Aproximación, Control de Área, Búsqueda y Salvamento, Centro de Información de Vuelo, control de afluencia (ATFM) y procedimientos de vuelo (PANS-OPS).

2. Coordinar la participación en actividades de representación de la Institución en materia de navegación aérea.

3. Gestionar y coordinar las relaciones, consultas, acuerdos y actividades de carácter internacional de su competencia.

4. Diseñar y divulgar las actuaciones en materia de imagen y promoción de la Institución en materia de navegación aérea.

5. Iniciar y gestionar los procesos sancionatorios en el ámbito de su competencia.·

6. Supervisar, regular y controlar las infraestructuras, soporte de comunicaciones, navegación y vigilancia del Sistema de Navegación Aérea, dentro del territorio nacional.

7. Actualizar, ejecutar y divulgar en materia de tránsito aéreo, los diferentes planes regionales que rigen la aviación civil internacional de conformidad con lo encomendado en los citados anexos de Convenio sobre Aviación Civil Internacional, documentos, reglamentos técnicos y manuales publicados por la OACI.

8. Revisar y analizar propuestas de carácter regulatorio emanadas de organismos nacionales e internacionales que estén asociadas a competencias de navegación aérea.

9. Revisar y analizar propuestas de enmienda de la OACI correspondientes a competencias de navegación aérea.

10. Identificar las diferencias existentes entre la normativa nacional, regional y los anexos del Convenio de Aviación Civil Internacional relacionadas con competencias de navegación aérea de cara a su notificación a OACI.

11. Planificar y coordinar actividades asociadas a programas de navegación aérea con motivo de la armonización de la gestión del tránsito aéreo en el marco de COCESNA.

12. Asegurar la existencia de los mecanismos de control de calidad a fin de buscar una tendencia a tener un espacio aéreo libre de incidentes.

13. Elaborar y actualizar procedimientos, manuales, instructivos, cartas de acuerdo, directrices operacionales y administrativas.

(...)".

(el resaltado no es del original)

El Centro de Control Radar pertenece orgánicamente a la Unidad de Administración del Espacio Aéreo, aprobado por medio del oficio número DGAC-DG-OF-1107-2021 de 9 de junio de 2021). Las aprobaciones de Departamentos y Unidades Técnicas fueron aprobadas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, mediante los oficios números DM-112-17 y DM-770-17 de 17 de noviembre de 2017.

"Artículo 24°- Son funciones de la Unidad de Información Aeronáutica (AIM), las que se detallan a continuación:

1. Publicar: NOTAM, Enmiendas al AIP, Cartas Aeronáuticas, Boletín Previo al Vuelo, AIC y otras publicaciones afines.

2. Recibir u originar, cotejar o ensamblar, editar, formatear, publicar/ almacenar y distribuir información/ datos aeronáuticos necesarios para garantizar la seguridad, regularidad y eficiencia de la Navegación Aérea en Costa Rica.

3. Ejecutar las actividades técnicas en el área de la Gestión de Información Aeronáutica (AIM), Notificaciones de Tránsito Aéreo (ARO) y Cartografía Aeronáutica (MAP).

4. Incorporar en las Cartas de Radionavegación la información sobre la estructura de las rutas ATS a seguir por las aeronaves en las FIR/ UIR costarricenses. Incluir, además, la información apropiada de radio-ayudas, puntos de notificación, zonas peligrosas y lo que corresponda para garantizar la seguridad operacional.

5. Ofrecer los servicios de notificación de los servicios de Tránsito Aéreo (ARO) cuya función es validar, asesorar a los pilotos y personal de despacho en lo referente al Plan de Vuelo.

6. Confeccionar el boletín anterior al vuelo, necesario para la protección al vuelo.

7. Mantener el banco de datos de la documentación integrada extranjera.

8. Elaborar, enmendar y actualizar las Publicaciones de Información Aeronáutica de Costa Rica (AIP).

9. Elaborar los suplementos a las Publicaciones de Información Aeronáutica (AIP).

10. Elaborar las circulares de información Aeronáutica (AIC).

11. Realizar las modificaciones temporales de información que figuran en el AIP.

12. Elaborar las cartas aeronáuticas de conformidad con el reglamento respectivo.

13. Coordinar el sistema de gestión de la calidad, capacitación de la Gestión de Información Aeronáutica (AIM) y control de la documentación que se distribuye.

14. Proveer los servicios de Publicación Aeronáutica a los proveedores de servicios aeronáuticos y al Estado.

(...)".

Por otra parte, la Ley General de Aviación Civil establece lo siguiente:

"Artículo 123.- Es atribución de la Dirección General de Aviación Civil, el control de los servicios auxiliares de la navegación aérea. En el ejercicio de esta atribución dictará las medidas que sean convenientes para la mayor seguridad y eficiencia de los vuelos con el fin de proteger la vida humana y la propiedad".

El Capítulo VI de los Servicios Auxiliares para la Navegación Aérea, dispone lo siguiente:

"Artículo 127.- Son servicios auxiliares de la navegación aérea los que garantizan su seguridad y regularidad, tales como el control de tránsito aéreo, el establecimiento de aerovías, las radiocomunicaciones aeronáuticas, las telecomunicaciones aeronáuticas, ya sean tráfico clase A o B, los informes meteorológicos, las facilidades de radio navegación y los servicios de balizamiento diurno o nocturno".

"Artículo 128.- Es atribución de la Dirección General de Aviación Civil el control de los servicios auxiliares de la navegación aérea. En el ejercicio de esta atribución dictará las medidas que sean convenientes para la mayor seguridad y eficiencia de los vuelos con el fin de proteger la vida humana y la propiedad.

Asimismo, cuando convenga al interés público, el Consejo Técnico de Aviación Civil podrá, por medio del Poder Ejecutivo, contratar directamente la prestación de dichos servicios con entidades técnicamente capacitadas, o bien otorgar permisos con el mismo fin a empresas costarricenses que para tal efecto no persigan

fines de lucro. En uno y otro caso, el servicio deberá prestarse en beneficio de la navegación aérea en general y bajo la supervigilancia de las autoridades de aviación civil".
(el resaltado no es del original)

Por otro lado, en el caso particular de los servicios de control de tránsito aéreo, mediante el Acuerdo Ejecutivo número 243 de 17 de mayo de 1979, el Poder Ejecutivo dispuso una jornada reducida de 6 horas de trabajo al personal técnico de Navegación Aérea.

La asignación de roles de trabajo, en la representación horaria de las cuadrículas mensuales de los funcionarios que ejercen las jerarquías, se sustenta en la potestad de dirección contenida en el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública, ley número 6227 de 2 de mayo de 1978, y sus reformas, y para cumplir con los principios fundamentales del servicio público-artículo 4 ibidem en el sector público.

Según datos de la Unidad SAGEC, sobre el Sistema de Gestión de la Calidad, aprobado en la Institución según normas ISO 9001, por el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO), que normaliza la uniformidad en el tratamiento de las herramientas para la asignación de las tareas, se ubica:

- Instructivo para la Gestión del Control de Horarios (Procedimiento 7109 Gestión de horarios ATS, Versión 03 de 01 de agosto de 2015. V 03. consigna como del Propósito: "Establecer las instrucciones para la elaboración y control de horarios en las estaciones de control de tránsito aéreo y las oficinas de información aeronáutica como mecanismo de control interno". Que aplica a todos los Encargados de estación y personal operativo de Control de Tránsito Aéreo y Servicios de Información Aeronáutica, desglosado en la elaboración de horarios (2.3), control de cambios (2.4) y control de horarios (2.5).

- Formulario 7F171 ANS Revisión de 15 de enero de 2016. V 03. representado en una cuadrícula que describe los días del mes en la parte horizontal y las siglas que indican las 8 iniciales de los funcionarios tanto supervisores como operativos en sus respectivos turnos de trabajo. En la parte final los turnos indican la asignación horaria a las jornadas con una correspondencia de números 1, 1ª, 2, 2ª, 3, 3ª, 4, 5, 6, 7, 8 que corresponden por su orden a jornadas de seis horas distribuidas de la siguiente manera:

TURNOS DE TRABAJO

1	06:00 am A 12:00 MD
1 A	05:00 am a 11:00 am
2	12:00 MD a 6:00 pm
2 A	11:00 am a 05:00 pm
3	06:00 pm a 12:00 am
3 A	03:00 pm a 09:00 pm
4	12:00 am a 06.00 am
5	09:00 am a 03:00 pm
6	LIBRE
7	PAGADO
8	VACACIONES

En la parte final del formulario, se hace referencia a lo siguiente: TR- entrenamiento, OF- oficina e INC- incapacidad y firma el Encargado de Estación.

Los funcionarios de Navegación Aérea, por requerimientos de control y registros instaurados en la Unidad Gestión Institucional de Recursos Humanos (Proceso Gestión Documental y Remuneraciones), remiten mensualmente las cuadrículas con la asignación de roles de trabajo que soportan la verificación de datos y variaciones a incluir en la Planilla, y su ajuste a la normativa reguladora.

A este personal, por exclusión de dicho régimen, le son aplicables por su orden como fuentes normativas: las normas Constitucionales, las de Autoridad Presupuestaria en cuanto a creación de puestos y autorización de pluses salariales, normativa relacionada del sector público, además de las disposiciones generales del Código de Trabajo, y supletoriamente el Reglamento Autónomo del Servicio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, decreto ejecutivo número 36235 de 5 de julio de 2010; por último, las disposiciones estatutarias del Régimen de Servicio Civil, pero sólo en ausencia de norma especial.

Sobre los días libres de los funcionarios de Navegación Aérea, el Acuerdo del Poder Ejecutivo número 243 mencionado en el artículo 11 señala lo siguiente:

"Artículo 11.- La jornada de trabajo efectuada en días libres, dará derecho al Controlador de disfrutar de un día libre adicional fuera del que por ley le corresponde como descanso semanal".

Por último, es importante ser especialmente enfáticos en que la asignación de turnos de trabajo es una tarea que atañe de modo exclusivo a la jefatura inmediata del funcionario que los asigna en uso de las atribuciones dichas por su condición jerárquica, según el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública.

Séptimo: Del objeto de la investigación.

El objeto de la presente investigación preliminar consiste en establecer si existe presunto incumplimiento de obligaciones y deberes propios de los cargos asociados y la identidad de los funcionarios institucionales, contra quienes existen elementos probatorios para atribuirles conductas infractoras, como derivación de la denuncia por la suspensión del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que conllevó al cierre de las frecuencias 119,6 MHz y 120,5 MHz, el día 6 de junio de 2025.

La Asesoría Jurídica, en su condición de órgano de investigación, integró el expediente administrativo para establecer si lo informado guarda relación con funcionarios involucrados en las acciones descritas, con el fin de determinar posibles responsables, tipificación de faltas y sanciones y la conformación del expediente respectivo que lo respalde.

Aunque en el presente caso existe un paralelismo circunstancial con la presentación de la denuncia, se ha incluido referencia tales hechos, como parte de sus funciones ordinarias a cargo de ese órgano.

Con base en los datos extraídos de la información recibida y como resultado de la labor investigativa, se trata de determinar si existe juicio de probabilidad sobre:

- Conductas sancionables que constituyan quebranto de deberes y obligaciones como funcionario (s) público (s) y relacionadas con funciones vinculadas con la suspensión del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que conllevó al cierre de las frecuencias 119,6 MHz y 120,5 MHz, con la emisión de los Notam para el cese de las operaciones en la fecha indicada desde las 9:00 hasta las 10:00 horas en hora local, y la posible afectación del servicio público brindado por la Dirección General de Aviación Civil.

- Y, en caso de comprobarse el mérito de conductas que contravengan el ordenamiento jurídico, definir la tipicidad, la naturaleza posible de tales responsabilidades y las sedes a las cuales compete establecerlas; así como, las identidades del o de los funcionarios (as) a los cuales atribuirlas.

Octavo: Responsabilidad del funcionario público.

En general, corresponde a la Administración velar por el cumplimiento del principio de legalidad que informa la actividad administrativa, contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, siendo sus funcionarios depositarios de la autoridad, sin poder arrogarse atribuciones no autorizadas por el ordenamiento jurídico.

Este ámbito de legalidad implica utilizar las herramientas procedimentales, asignadas a las unidades organizativas, ejercer controles y facilitar gestiones de mayor complejidad a cargo de otres entes. Y, aunque la familiarización con los procedimientos y las instrucciones que reciben los funcionarios constituyen un valor agregado a sus funciones, el manejo de las competencias y situaciones que surjan; así como, la adopción de medidas para el resguardo del fondos públicos y, por ende, al logro de los fines públicos en la unidad organizativa a la que pertenecen, se debe efectuar con sujeción a la normativa específica que les concierne, con la aptitud necesaria, la adecuación de la conducta, la racionalización del gasto y la rendición de cuentas.

La responsabilidad administrativa es un principio general del derecho y, en los servidores públicos, surge como consecuencia del actuar irregular de un funcionario, diferenciando esa responsabilidad de la penal y la civil a las que también se encuentran sujetos.

Al hablar de responsabilidad administrativa, se hace referencia a que un servidor público debe responder por sus actos indebidos o ilícitos, por dolo o culpa grave, según lo establecido en la normativa.

La responsabilidad de naturaleza administrativa o disciplinaria es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado, y se hace efectiva cuando el sujeto comete una falta de servicio o comportamiento, transgrediendo las reglas de la función pública.

Sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, el dictamen número C-027 de 8 de febrero de 2001, emitido por la Procuraduría General de la República, señaló lo siguiente:

"Debe tenerse presente que los funcionarios públicos, en el desempeño de las atribuciones asignadas, pueden incurrir en tres tipos básicos de responsabilidad, a saber: PENAL (que se desprende de la ejecución de actos o hechos penalmente sancionados); CIVIL (que parte de la premisa de que quien causa un daño a otro o a sus intereses debe repararlo junto con los perjuicios, razón por la que importa el resarcimiento de los daños y de los perjuicios provocados) y DISCIPLINARIA (aquella que se atribuye a un funcionario público que en su relación

de servicio con la Administración Pública, infringe con su conducta, activa o pasiva, una o más normas de carácter administrativo, provocando con su accionar doloso o culposo, una lesión al buen ejercicio del cargo o deber público al que se encuentra obligado). Estos tres tipos básicos de responsabilidad se pueden exigir conjunta o separadamente, y se podrían derivar de un mismo acto o hecho atribuible al funcionario. (Procuraduría General de la República, dictamen C-048-94 del 17 de marzo de 1994. Lo anterior es reiterado mediante dictamen C-127-98 de 30 de junio de 1998".

(la negrita no pertenece al original)

Los artículos 210 y 211 de la Ley General de la Administración Pública disponen que el servidor público está sujeto a responsabilidad civil y disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes. Esta facultad sancionadora deviene en las potestades asignadas por la misma ley, la cual establece la capacidad disciplinaria o correctiva que sobre sus servidores tiene la Administración.

Inclusive, en atención al deber de probidad y valores éticos, los artículos 3; 5, incisos a, b, c, d, e; 6, incisos a, d, e, i del Decreto Ejecutivo número 44734-MOPT denominado Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, establece entre los principios y deberes éticos de los servidores ministeriales la lealtad, eficiencia, probidad y responsabilidad, para que actúe con honradez, sentido del deber y de manera que su conducta admita un examen minucioso. Aunado al deber de conducirse de forma apropiada frente al público, evitando conductas que atenten contra la confianza en la integridad del funcionario y del ministerio.

Los funcionarios públicos deben conocer la ley, respetarla, cumplirla y procurar que otros se comporten de igual modo. Ésta es una responsabilidad inherente a los cargos o puestos para los que se le considera aptos, lo que conlleva a que, en el desempeño de sus funciones, se vean obligados a exhibir una conducta ética que demuestre probidad, compromiso, lealtad, integridad y responsabilidad. Actuar de modo diferente, implica una conducta impropia, contraria a la ley, las buenas costumbres y al alto sentido de responsabilidad, deberes inherentes de todo servidor público.

El término se relaciona con la conducta que debe tener todo funcionario, en la cual, se dé un correcto desempeño de su cargo, en aras de la moral y en estricto acatamiento de la normativa vigente, por lo que la falta a dicho principio acarrea el reproche ético y posibles responsabilidades de carácter sancionatorio disciplinario.

La infracción al deber de probidad puede resultar en responsabilidades administrativas, entendiéndose ésta como:

"La responsabilidad administrativa o disciplinaria es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado. Este régimen es una especie de la potestad "sancionadora" del Estado, de la que dimana, potestad que es inherente y propia de la Administración Pública".

En una interpretación realizada respecto del artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, mediante la sentencia número 18564-2008, la Sala Constitucional indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

"(...)

Un lineamiento que corresponde al régimen de ética ... el concepto de probidad establecido en la norma, si bien es amplio, responde a principios ya establecidos para la función pública, sea, a través de la imposición de una pauta de comportamiento, la rectitud en el desempeño de las funciones públicas atribuidas".

Respecto al deber de lealtad y buena fe en la relación laboral, el artículo 71 del Código de Trabajo establece las obligaciones que deben cumplir todos los trabajadores en sus puestos de trabajo, es una lista no taxativa, porque el contrato de trabajo, reglamento o políticas internas, pueden establecer más obligaciones. Sin embargo, éstas son las obligaciones básicas contenidas en la ley, cuyo incumplimiento podría acarrear sanciones disciplinarias que de ser reiteradas o graves, podrían llevar al investigado a un despido sin responsabilidad patronal.

La jurisprudencia y la doctrina han señalado que el contrato de trabajo tiene un contenido ético y, en virtud de éste, la buena fe permite tener certeza a las partes que la otra actuará de forma correcta, sin engaños o abusos, en donde prima el respeto y lealtad al momento de ejercitar un derecho, como al cumplir con un deber. Es decir, implica un actuar transparente entre las partes.

En virtud de lo anterior, la buena fe conlleva, en sí misma, la presencia de confianza entre las partes, lo que a su vez evidencia que se trata de un elemento esencial para el buen desarrollo de una relación laboral que las partes han de valorar y tomar en consideración en todo momento.

Ahora bien, la buena fe es un principio que rige el accionar de ambas partes y, por lo tanto, exige reciprocidad entre el trabajador y el patrono. En ese sentido, la buena fe constituye un criterio de valoración de las conductas, no sólo previo y durante la vigencia de una relación de trabajo, sino que al momento de finalizar la misma, lo cual ha sido de análisis por parte de las autoridades judiciales.

Así las cosas, los trabajadores tienen la obligación de ejecutar sus labores, conforme las responsabilidades de su puesto e indicaciones recibidas de forma tal que no vulnere ese deber de lealtad y fidelidad hacia su patrono, respecto del cumplimiento de sus tareas u obligaciones laborales.

El artículo 19 del Código de Trabajo, en relación con tales principios, establece lo siguiente:

"Articulo 19.-
El contrato de trabajo obliga tanto a lo que se expresa en él, como a las consecuencias que del mismo se deriven según la buena fe, la equidad, el uso, la costumbre o la ley".

Noveno: Sobre el análisis de los hechos en concreto.

Partiendo de los hechos denunciados, la labor investigativa se vinculó con elementos objetivos derivados de la denuncia, el contenido del expediente administrativo y los medios de prueba que respaldan la presente investigación preliminar. Por la naturaleza de los hechos investigados, se acudió a realizar consultas, incluyendo a los funcionarios a quienes concierne la gestión interna de la prestación de servicios de navegación aérea y sus servicios auxiliares, considerando que los elementos probatorios dentro del procedimiento conducen al investigador hacia la convicción razonable de los hechos ocurridos y de la prueba de los hechos alegados.

Al respecto, Carrara Francesco, en relación con la prueba, considera lo siguiente: "(...) La prueba es un intento de conseguir el convencimiento sicológico del Juez con respecto a la existencia, la veracidad o falsedad de los

datos mismos" (Carrara, s. f.). Tal y como lo manifiesta el autor, por medio de la prueba recabada durante la tramitación de la investigación preliminar, la Administración intenta convencer al juzgador (instancia con competencias para tomar la decisión final) y establecer que algo irregular pudo existir en la prestación del servicio.

Como parte de la labor investigativa, se documentaron consultas a varias unidades o dependencias internas, la verificación del cumplimiento de la normativa y las acciones de resguardo de la prestación del servicio público. Los hechos denunciados se remontan al 6 de junio de 2025, en el Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, mediante la publicación de los NOTAM A1283/25 y A1285/25, en los cuales se comunicaba la interrupción de las operaciones en el Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría entre las 9:00 y las 10:00 horas, por presunta falta de personal; según se indica en la denuncia, tales actuaciones se consideraron abruptas e improvisadas, motivadas por presunta falta de personal.

Los NOTAM fueron emitidos y autorizados por el jefe de Control Radar, el señor Jeffrey Ríos Córdoba, en conjunto con el supervisor de turno, el señor Alberto Morales Álvarez, quienes —según el rol de trabajo para el horario de 6:00 a 12:00 horas de 6 de junio de 2025— se encontraban, para el caso del señor Ríos Córdoba, realizando funciones administrativas de oficina y, para el caso del señor Morales Álvarez, funciones de supervisión.

De los hechos investigados se tiene comprobación de que el señor Ríos Córdoba es el encargado del Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, nombrado en el puesto número 471203, denominado Encargado Centro Control Radar, mientras que el señor Morales Álvarez se encuentra nombrado en el puesto denominado Supervisor ATM C, también del mismo Centro de Control Radar; esto según el Manual de Clases de Puestos Área Técnica Aeronáutica vigente para 2025.

Según consta en el rol de servicios para el día 6 de junio de 2025; específicamente, para el horario de 6:00 a 12:00 horas, se encontraban laborando las siguientes personas: Alberto Morales Álvarez, como supervisor, Gustavo Arias, Roberto Balmaceda, Cindy Morales y Camilo Vega, como controladores aéreos, y el señor Jeffrey Ríos Córdoba, en la función administrativa, todo en la operación del Centro de Control Radar.

Según se expone del análisis de las pruebas recabadas durante la investigación, dentro de las funciones del señor Ríos Córdoba están las de dirigir, coordinar, supervisar, planificar, controlar y ejecutar servicios de control de tránsito aéreo, tanto a nivel operativo, como administrativo, con el propósito de mantener el tránsito aéreo seguro, expedito y ordenado, acorde con las políticas, normas y procedimientos establecidos; esto incluye, la aplicación correcta de las reglas de Control de Tránsito Aéreo.

Por su parte, las funciones del señor Morales Álvarez comprenden supervisar y coordinar las labores relacionadas con la gestión de Tránsito Aéreo, operando bajo reglas VFR e IFR, mediante sistema radar en el Centro de Control Radar, aplicando normas internacionalmente establecidas en materia de navegación aérea. Ambos puestos —según el Manual de Clases de Puestos Área Técnica Aeronáutica vigente— exigen amplia experiencia (siete años), por lo que ambos funcionarios poseen experiencia suficiente en sus cargos como para prevenir y planificar la deficiencia dada de manera tal que no se diera la suspensión del servicio.

Otro elemento importante que es necesario recalcar es el oficio número DGAC-DSNA-RDC-OF-15-2025 de 25 de septiembre de 2025 (folio 60 a 66), firmado por ambos implicados. En dicho documento, señalan que no

se recibieron reportes de ausencias no planificadas, más allá de las limitaciones ya previstas por vacaciones, capacitaciones y personal en entrenamiento, y que el personal para el turno era de cinco personas. Agregan que, debido a la Directiva Operacional número DO-RAC-ATS-001-2020, los controladores deben contar con períodos de descanso cada dos horas en posición y que, para cumplirlo con personal mínimo, fue necesario que el supervisor asumiera funciones operativas (ocupar la posición de un controlador operativo mientras éste tomaba su descanso).

En consecuencia, el supervisor debía cubrir descansos de todo el personal operativo durante cuatro horas. Justifican que el supervisor, al contar con licencia de controlador, también debe gozar de descanso apropiado, pues la normativa no lo excluye del régimen de limitación de tiempo en posición; esto impactó la configuración de sala radar. Dado que en ese turno solo había un supervisor disponible, su ingreso a la posición operativa para cubrir descansos generaba un efecto inmediato: al llegar el turno de descanso del supervisor, la sala debía cerrar simultáneamente ambos sectores de control radar. Señalan, además, que si se prescindía del descanso del supervisor —luego de cubrir los descansos del personal—, se incurriría en incumplimiento de la directiva operacional.

Sobre esta manifestación, este órgano instructor concluye que el actuar de ambos funcionarios presuntamente se encuentra contrario a derecho. En primera instancia, del oficio número DGAC-DFA-RH-OF-0840-2025 citado (folio 82 a 95), mismo que consta dentro de este expediente donde refleja la certificación de funciones, se extrae que el señor Ríos Córdoba puede realizar la función de supervisor, pudiendo suplir temporalmente al supervisor que se encontraba en descanso; adicionalmente, de los roles de trabajo de enero a agosto de 2025, se puede constatar que el señor Ríos Córdoba ha laborado como supervisor 29 veces y, específicamente, para el mes de junio laboró como supervisor los días 9, 12, 13, 20 y 25, por lo tanto, no parece ser una justificación válida la manifestada en el oficio número DGAC-DSNA-RDC-OF-15-2025 citado (folio 60 a 66).

Otro aspecto relevante que no comparte este órgano instructor, es que los implicados justifican la interrupción del servicio debido al faltante de personal. Este argumento carece de sustento porque, según el rol de servicio para el mes de mayo laboraron 18 días con 5 o menos funcionarios, en junio 26 días y en julio 22 días, es decir, en condiciones equivalentes, y solo en ese día (6 de junio de 2025) se adoptó la interrupción.

Aunado a esto, según el oficio número DGAC-DFA-RH-OF-0840-202 citado (folio 82 a 95), donde constan los roles de trabajo de enero a agosto de 2025, esta dinámica de trabajo se ha sostenido durante todo el año, sin que ello motivara la interrupción del servicio. Si bien existe un mínimo de personal con el que se debe trabajar, ello no justifica por sí mismo la decisión, máxime si dentro de las funciones de ambos —según el manual de puestos vigente para 2025 y la Directiva Operacional número DO-RAC-ATS-001-2020— está generar los roles de trabajo con la debida anticipación, precisamente, para evitar este tipo de circunstancias; sin embargo, debe recalcarse que el mismo señor Ríos Córdoba envió a la Unidad de gestión Institucional de Recursos Humanos, el rol final del mes de junio hasta el 1° de julio de 2025.

Por otro lado, en cuanto a la justificación dada por ambos implicados para emitir los NOTAM, amparados en que esta circunstancia (el descanso del supervisor), constituyó un incumplimiento directo de la Directiva Operacional RAC y, por lo tanto, representaba un riesgo operativo por fatiga del personal, ambos decidieron gestionar la emisión de los NOTAM A1283/25 y A1285/25, informando el cese del servicio radar, por razones de seguridad operacional, en apego a la normativa y procedimientos internos.

Esta justificación, en criterio de este órgano investigador, no constituye una justificación válida. Tal y como se desarrolló líneas atrás, el servicio que brindan los controladores aéreos es un servicio público esencial y, por lo tanto, su suspensión, discontinuidad o paralización puede causar daño significativo a derechos como la vida, la salud o la seguridad pública. Nótese que en los oficios números DGAC-DSNA-OF-0407-2025 del 12 de octubre de 2025 (folio 103 a 107) y DGAC-DSNA-OF-0416-2025 (folio 108 a 115), emitidos por el Departamento de Servicios de Navegación Aérea, se indica que los imputados pudieron valorar medidas menos gravosas que la suspensión del servicio, lo cual resulta relevante por la naturaleza del servicio público que prestan.

El Manual Plan de Contingencias ATS de Costa Rica dispone expresamente que, cuando la interrupción de los servicios es previsible, el NOTAM debe emitirse con al menos 48 horas de antelación y debe contener, entre otros elementos, la hora y fecha de inicio, el espacio aéreo afectado, los servicios alternativos, las rutas de contingencia, los procedimientos de coordinación interinstitucional y las medidas aplicables a pilotos y operadores. Nada de ello se acreditó en el caso sub examine.

Por el contrario, el formulario 7F07, utilizado para solicitar la publicación de los NOTAM de 6 de junio de 2025, se limitó a consignar como motivo del cierre la "falta de personal" (folio 112), sin documentar rutas alternas, procedimientos coordinados, ni medidas mitigadoras, aunado a ello, tal y como se explicó líneas atrás, el personal del Centro de Control Radas si trabajó en varias ocasiones con 5 o menos funcionarios durante el 2025, es evidente que es un hecho previsible.

Asimismo, el propio Manual de Contingencias ATS establece que en situaciones de sobrecarga laboral, debe reasignarse personal ATC, según necesidades del servicio y que, en casos excepcionales, pueden aplicarse medidas de cierre parcial o limitación de operaciones, como la suspensión de vuelos VFR, la demora de operaciones IFR de aviación general o la restricción temporal de vuelos comerciales, pero en ningún caso la paralización absoluta del servicio, sin haber agotado previamente tales medidas. Aún más, el capítulo 9 sobre Contingencias Categoría C señala que la declaración de "ATC Cero", solo procede ante situaciones extraordinarias de orden político o de seguridad nacional, en las que la vida esté en peligro o sea imposible aplicar los procedimientos de control normales. Claramente, la supuesta "falta de personal" no encuadra en esta categoría.

El procedimiento para el trámite de publicaciones aeronáuticas (AIC Serie C08/25, 9 de junio de 2025), recuerda que las solicitudes de NOTAM deben ser tramitadas únicamente por personal técnico autorizado y con suficiente antelación, bajo responsabilidad de las jefaturas correspondientes. Además, la normativa RAC-15.046 exige que la información suministrada sea exacta, completa, trazable y coordinada con las dependencias involucradas. Nada de esto se cumplió, pues la publicación se hizo intempestivamente, sin coordinación previa con las jefaturas superiores, ni con dependencias relacionadas.

De hecho, los propios superiores jerárquicos, en el oficio número DGAC-DSNA-OF-0407-2025 citado (folio 103 a 107), fueron claros en que existían alternativas normativas para mantener la continuidad del servicio: la aplicación de las disposiciones del Manual 7M12 (operar una sola posición operativa bajo coordinación con la jefatura), el Manual 7M29 (trabajar con un mínimo de tres controladores en condiciones excepcionales), y la Directiva Operacional número DO-RAC-ATS-001-2020, sobre gestión de fatiga. Ninguna de estas alternativas fue activada, y tampoco se comunicó la situación a los superiores inmediatos antes de ordenar la interrupción, como exige los artículos 4, 16 y 102 de la Ley General de Administración Pública.

A ello se suma que, según el oficio número DGAC-DSNA-OF-0416-2025 citado (folio 108 a 115), el propio jefe del Departamento del Servicio de Navegación Aérea instruyó al señor Ríos Córdoba a integrarse de inmediato al rol de trabajo para abrir una frecuencia y garantizar la continuidad del servicio, lo cual evidencia que la suspensión del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar San José no era inevitable y que existía margen de acción distinto al cese abrupto.

En consecuencia, la actuación de los señores Jeffrey Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez contravino los estándares de continuidad reforzada de los servicios públicos esenciales (artículo 376 del Código de Trabajo; artículo 4 Ley General de Administración Pública; jurisprudencia de la Sala Constitucional, en resoluciones 3443-1996, 12114-2008 y 16835-2009), el deber de probidad (artículos 3 y 4 de la ley número 8422 de 6 de octubre de 2004) y las disposiciones del decreto ejecutivo número 36235-MOPT citado (artículos 41 y 76). La interrupción intempestiva del servicio de control aéreo, sin agotar las medidas previstas en los manuales técnicos y sin justificar adecuadamente la inevitabilidad de la decisión, constituye falta de servicio y quebranto de deberes funcionales.

Desde la perspectiva jurídico–técnica, la suspensión del servicio control aéreo es una medida de última ratio que exige demostrar idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto y —sobre todo— el agotamiento documentado de alternativas menos gravosas; este estándar no se satisface en el expediente.

En efecto, no consta: (a) activación formal del procedimiento interno (Manual Operativo CCR San José, 3.8; DO-RAC-ATS-001-2020), con bitácora y escalamiento a jefatura; (b) avocación/suplencia del superior conforme artículo 102 de la Ley General de Administración Pública para evitar el quiebre; (c) matriz de opciones operativas —p. ej., una sola posición operativa, reconfiguración/sectorización, escalonamiento de descansos, refuerzo intradependencias/intercentros, coordinación de slots IFR— con descarte motivado; y (d) plan de contingencia promulgado conforme RAC-ATS.180.

La ausencia de esta trazabilidad socava la alegación de inevitabilidad por fatiga: la legislación nacional e internacional relacionada con el servicio de control aéreo no conciben la suspensión como respuesta ordinaria a la fatiga, sino la gestión del riesgo para mantener la prestación con seguridad.

Todo ello debe entenderse a la luz del régimen de esencialidad del control de tránsito aéreo: la ley número 9808 citada, integra a los controladores dentro de los servicios públicos esenciales (artículo 376 inciso c) del Código de Trabajo), por lo que rige un principio de continuidad reforzada.

La Ley General de la Administración Pública proclama que los servicios públicos son continuos y su interrupción solo procede en los casos y condiciones que la ley determine (artículo 4). La Sala Constitucional ha sido terminante: la interrupción de servicios esenciales afecta derechos fundamentales y no puede justificarse en contingencias internas como carencias de personal, presupuestarias o logísticas (res. 03443-1996, p. 7; 12114-2008, p. 15; 16835-2009, p. 22).

La Sala Segunda, por su parte, exige lealtad y diligencia en la relación de servicio, reforzando la subordinación funcional a los fines públicos, por otro lado, la doctrina coincide: la continuidad es regla de orden público; la eficiencia impone preferir la medida menos costosa socialmente; y la proporcionalidad prohíbe acudir al remedio más lesivo, sin agotar previamente los menos lesivos (García de Enterría y Fernández; Cassagne; Jinesta).

Bajo este marco y con la evidencia disponible, la justificación invocada por los funcionarios (descanso del supervisor / personal mínimo), no supera el estándar de necesidad y proporcionalidad, ni acredita el agotamiento de alternativas previsto por la normativa técnica (RAC-ATS.165 sobre fatiga; planes de contingencia RAC-ATS.180) y por la normativa administrativa (artículo 102 Ley General de la Administración Pública, avocación/suplencia).

En consecuencia, la decisión de suspender el servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que conllevó al cierre de las frecuencias 119,6 MHz y 120,5 MHz, el 6 de junio de 2025 entre 09:00–10:00 horas, configura indiciariamente una falta de servicio y quebranto de deberes funcionales que amerita la apertura del procedimiento administrativo disciplinario para determinar, en el contradictorio y debido proceso, la existencia de faltas disciplinarias y la entidad de las responsabilidades que correspondan.

Aunado a lo anterior, es importante citar el contenido del oficio número DGAC-DSNA-OF-251-2025 de 30 de junio de 2025 (folio 15 a 16); por medio de correo electrónico de 24 de julio de 2025, se recibió respuesta a la solicitud de información efectuada por medio del oficio número DGAC-AJ-OF-668-2025 citado (folio 11 a 12), por parte de los señores José Ignacio Mesén Arias, jefe del Departamento de Servicios de Navegación Aérea, y Luis Carlos Núñez Lizano, jefe de la Administración de Espacio Aéreo, indicando en forma literal:

"(...)

Se tiene referencia de que el día 6 de junio de 2025, se emitieron los Notam A1283/25 y A1285/25, por lo que se solicita referirse a los motivos si se aplicó la medida de cierre del espacio aéreo de acuerdo con dichos y si existe coincidencia con la franja horaria entre las 15:00 y 16:00 horas.

Con respecto a los NOTAM indicados, tanto la jefatura del Departamento de Servicios de Navegación Aérea (DSNA) como el jefe de Administración del Espacio Aéreo (Jefe ATM) no teníamos conocimiento alguno de la solicitud de su publicación.

La publicación la realiza el jefe de Centro Control Radar, quien nos indicó que se debió al cumplimiento del descanso respectivo siguiendo la normativa DO RAC ATS 001 2020.

Les desgloso el NOTAM (...) U/S fuera de servicio por falta de personal.

(...) Ambos NOTAM no cierran el espacio aéreo, sino que indican que el servicio de tránsito aéreo no se brindará por falta de personal en esa hora específica.

(...) El impacto real (...) al no haber servicio de tránsito aéreo de aproximación radar, se detienen las llegadas y salidas IFR del AIJS y del AITBP (...) Ese día (...) 4 aeronaves se vieron afectadas (...) y un vuelo se tuvo que desviar a Tocumen, Panamá.

(...) La justificación técnica (...) DO RAC ATS 001 2020 (...) OACI Doc 9966 (...) Anexo 11 §2.28.

(...) La situación fue contingente (...) se instruyó al jefe de CCR que se incorporara al turno de trabajo para evitar cierre y garantizar continuidad.

(...)".

(el resaltado no es del original)

Según lo apreciado, se tienen por presuntamente incumplidas obligaciones propias del cargo por parte de ambos implicados.

No se tiene evidencia de que los señores Jeffrey Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez hayan adoptado medidas alternativas autorizadas y viables, asociadas con la gestión a cargo, para procurar un funcionario sustituto; por lo que no se evidencia que el superior inmediato del funcionario sustituido se avocara la función, según el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública, el cual, en lo conducente, dispone lo siguiente:

"Artículo 102.
El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:

(...)

d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración.

(...)

e) Delegar sus funciones y avocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo.

(...)".

Entonces, según la anterior reseña, se presume que los señores Jeffrey Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez, en su condición antes citada, habrían incurrido en acciones u omisiones reprochables como irregulares; incumplimiento de deberes e interrupción de la prestación continua del servicio, debiendo haberse adoptado medidas razonables y adecuadas.

Tanto el señor Jeffrey Ríos Córdoba, como el señor Alberto Morales Álvarez, se encontraban autorizados para asumir ausencias y/o adoptar medidas administrativas sustitutivas del personal ausente con miembros de los grupos ocupacionales asignados al centro de trabajo.

Estas deficiencias aplican para ambos; por lo cual, se comparte la opinión externada por el denunciante en el sentido de que la suspensión e interrupción del servicio de control aéreo fue abrupta e intempestiva, sin el mínimo cuidado y previsión ante los potenciales riesgos que ello representa.

La conducta, sin justificación, constituye una falta a los compromisos del cargo, pudiendo conllevar —según la calificación que se determine en el procedimiento— responsabilidad disciplinaria y, en su caso, otras responsabilidades. Faltar a los deberes, sin justificación válida, contradice el deber de probidad y ética, en

contravención del compromiso de prestación del servicio, desatendiendo obligaciones inherentes. Existe claridad normativa y conocimiento, por parte de los señores Ríos Córdoba y Morales Álvarez de las disposiciones aplicables a la gestión del cargo, la realización de controles, la prestación continua y el uso de fondos públicos.

La decisión de ambos funcionarios de suspender el servicio sin justificante suficiente, configura mérito indiciario para tener por incumplido el deber de probidad, según la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (ley número 8422 de 6 de octubre de 2004), y las regulaciones internas de la Administración, considerando que el cese implica detrimento y su sanción administrativa podría oscilar desde la suspensión hasta la separación del cargo. El incumplimiento de obligaciones debilita el principio de legalidad, la ética, la probidad y el interés público que deben regir la relación de servicio.

La ley número 8422 de 6 de octubre de 2004, denominada "Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública", en sus artículos 3 y 4, delimita el deber de probidad y su violación; y en los artículos 38 inciso d) y 39 regula causales y sanciones administrativas aplicables. Asimismo, en cuanto al deber de lealtad, la Sala Segunda ha destacado que la subordinación encuentra límites en la lealtad hacia los intereses patronales.

A su vez, los incisos a) y b) del artículo 71 del Código de Trabajo imponen a los trabajadores el deber de desempeñar el servicio bajo dirección del patrono, con intensidad, cuidado y esmero, en forma, tiempo y lugar convenidos; y el artículo 39, inciso a) del Estatuto de Servicio Civil exige acatar la ley y reglamentos y cumplir las obligaciones inherentes al cargo.

De la normativa transcrita, se desprende que los funcionarios públicos deben conocer, respetar y cumplir la ley, y procurar que otros se comporten de igual modo. Esta es una responsabilidad inherente a los cargos para los que se les considera aptos, lo que exige conducta ética de compromiso, lealtad, integridad y responsabilidad. Actuar de modo distinto constituye conducta impropia.

Atendido lo anterior, la responsabilidad administrativa surge como consecuencia del actuar ilícito y se distingue de la penal y la civil, sin perjuicio de su eventual concurrencia. En el presente caso, además de la gestión disciplinaria para reprimir las faltas, podrían valorarse otras responsabilidades, según lo que resulte probado en el procedimiento ordinario y la calificación del órgano jurisdiccional competente.

La falta de justificación suficiente vulnera en grado de presunción el deber de probidad (ley número 8422 de 6 de octubre de 2004, artículos 3, 4, 38 inciso b) y 39), compromete el principio de legalidad y afecta el interés público. En suma, existen méritos suficientes para recomendar la apertura del procedimiento especial de despido regulado en los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Marco de Empleo Público, quedando a la fase contradictoria la calificación definitiva y la determinación de las responsabilidades.

Por lo tanto, este órgano considera que la decisión de los señores Jeffrey Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez, ambos funcionarios del Centro de Control Radar del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, en suspender el servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar, que conllevó al cierre de las frecuencias 119,6 MHz y 120,5 MHz el 6 de junio de 2025, en la franja de 9:00 a 10:00 horas, conlleva falta de servicio, falta e incumplimiento de deberes, lo que amerita valoración mediante la apertura del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, con aplicación de la normativa vigente.

AUDITORÍA INTERNA

ACTA No. 63-2025

Decimo: Sobre el fuero sindical y el procedimiento para su levantamiento.

El fuero sindical en Costa Rica se reconoce en el Código de Trabajo (artículo 363 y siguientes), como una garantía instrumental de la libertad sindical que protege a las personas dirigentes, fundadoras y afiliadas frente a represalias por su actividad gremial. Esta tutela no es absoluta; exige, por regla general, autorización previa para adoptar medidas que afecten la estabilidad o condiciones esenciales del trabajador.

La jurisprudencia constitucional ha sido constante al afirmar que el fuero es una protección para la función colectiva, no un privilegio personal que ampare conductas funcionales ajenas a la acción sindical; por ello, no impide la investigación, ni la eventual sanción por hechos desvinculados de la vida gremial, siempre que se respeten las garantías del debido proceso y, de ser necesario, se tramite el levantamiento ante el departamento correspondiente.

La Sala Segunda ha sostenido, en la misma línea, que la inspección de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe verificar el nexo entre la medida y la actividad sindical, y que el fuero no blinda infracciones disciplinarias cuando no guardan relación con el ejercicio de derechos sindicales. En doctrina, se reitera que el fuero "no convierte al directivo sindical en inmune al orden disciplinario" y que su finalidad es "prevenir represalias por la acción gremial, no obstaculizar el cumplimiento de deberes públicos ni el control de legalidad" (criterio compartido por la literatura nacional y regional).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social —a través de la Dirección de Asuntos Laborales— ha sistematizado criterios administrativos, según los cuales: i) la condición de directivo sindical confiere protección reforzada frente a actos de represalia; ii) para sanciones que afecten estabilidad, se requiere autorización previa; iii) la Administración puede investigar y, en su caso, imponer medidas no lesivas de estabilidad, siempre que no constituyan sanción encubierta, ni tengan relación con la actividad sindical.

En esa misma línea, para el caso en concreto, queda acreditado en el expediente que ambos investigados integran la junta directiva del sindicato de controladores, circunstancia certificada por el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mismo que informó que los señores Jeffrey Antonio Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez son directivos del Sindicato de Profesionales de Control de Aproximación de Costa Rica, desde el 19 de marzo de 2025 (folio 85).

Asimismo, consta que la Unidad de Asesoría Jurídica solicitó formalmente verificar, entre otros extremos, si ambos estaban cubiertos por fuero sindical, lo cual demuestra que esta garantía fue considerada desde el inicio de la indagación (folio 56 a 57).

A la luz de esos principios, los hechos aquí investigados se circunscriben a la suspensión del servicio de control de tránsito aéreo en el Centro de Control Radar del AIJS, el 6 de junio de 2025, mediante la emisión de los NOTAM A1283/25 y A1285/25, decisión calificada como abrupta e improvisada, por falta de personal y carente de activación previa de alternativas menos gravosas.

La prueba recabada se concentró en roles, funciones y justificaciones operativas, así como en la cadena de decisiones que llevó a interrumpir la prestación del servicio; incluso, se requirió y obtuvo información sobre

funciones, roles y la condición de fuero, lo que acredita que la Administración ponderó esa garantía, sin que ello detuviera la verificación de hechos funcionales ajenos a la dinámica sindical.

En este caso concreto, no se advierte que la conducta investigada derive de, o se encuentre motivada por, actividades gremiales, ni que las actuaciones administrativas se dirijan a menoscabar la libertad sindical; por el contrario, los hechos se vinculan directamente con el cumplimiento de deberes funcionales en un servicio público esencial y con la adopción de una medida extrema —cese del servicio— sin agotar los mecanismos alternativos previstos (roles, suplencias, sectorización, contingencias), materia propia del régimen disciplinario del puesto.

De ello se siguen dos consecuencias jurídicas. Primera, el fuero sindical no impide la prosecución de la investigación preliminar, ni del eventual procedimiento disciplinario, porque el objeto de control es estrictamente funcional y no tiene relación causal con la condición de directivos sindicales. Segunda, si del contradictorio resultara procedente una sanción que afecte la estabilidad o condiciones esenciales (verbigracia, suspensión sin goce de salarial o despido), deberá solicitarse previamente el levantamiento del fuero ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, acreditando la justa causa disciplinaria y la inexistencia de móvil antisindical.

En suma, en este expediente está probado que ambos investigados gozan de fuero por integrar la junta directiva sindical, pero también que los hechos investigados se refieren a la interrupción del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar San José y presuntos incumplimientos de deberes funcionales; por tanto, el fuero no opera como obstáculo para investigar y, de ser el caso, sancionar, sin perjuicio de gestionar el desafuero, si la sanción proyectada afecta estabilidad o condiciones esenciales.

Decimo segundo: Sobre la posible responsabilidad penal que podría incurrirse, en caso de acreditarse la falta investigada, durante el trámite del procedimiento disciplinario:

De previo a analizar la posible responsabilidad penal del servidor en el ejercicio de la función pública, debe tenerse claro el concepto de delito, tipificado como una acción típica, antijurídica y culpable. Veamos:

"Tras un minucioso análisis del Derecho penal positivo, la Dogmática jurídico-penal ha llegado a la conclusión de que el concepto de delito responde a una doble perspectiva que, por un lado, se presenta a) como un juicio de desvalor que recae sobre la conducta; y, por otro, b) como un juicio de desvalor que se hace sobre el autor de ese hecho. Al primer juicio de desvalor se le llama ilicitud o antijuricidad. Al segundo, culpabilidad o responsabilidad. Antijuricidad es la desaprobación del acto; mientras que la culpabilidad es la atribución de dicho acto a su autor para hacerle responsable del mismo". (Muñoz Conde & García Arán, 2007, pág. 198)

Dado que en la sede administrativa no se determina la comisión de delitos, sino si el proceder del funcionario constituye quebranto de las obligaciones y deberes inherentes al cargo, debe recordarse que la condición de funcionario público impone deberes y obligaciones de naturaleza no solo técnica, sino también ética, consagrados en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, el funcionario está llamado a proteger y defender el interés público e institucional y a actuar con rectitud; su actividad debe ajustarse a las funciones del cargo, a los manuales técnicos, al régimen jurídico y a las disposiciones que regulan la relación de servicio público.

AUDITORIA INTERNA

ACTA No. 63-2025

Al respecto, en el dictamen número C-429-2005 de 12 de diciembre de 2005, la Procuraduría General de la República precisó que, frente a una eventual responsabilidad penal, el ordenamiento impone la obligación de plantear denuncia cuando existan elementos que así lo ameriten. Ello se corresponde con lo dispuesto por el Código Procesal Penal; el cual, en su artículo 281 establece lo siguiente:

"Artículo 281. — Obligación de denunciar.
Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio:
a) Los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones.
b) (...)
c) Las personas que por disposición de la ley, de la autoridad o por un acto jurídico tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona, respecto de delitos cometidos en su perjuicio o en perjuicio de la masa o patrimonio puesto bajo su cargo o control y siempre que conozcan el hecho con motivo del ejercicio de sus funciones.

En todos estos casos, la denuncia no será obligatoria si razonablemente arriesga la persecución penal propia, del cónyuge, o de parientes hasta tercer grado por consanguinidad o afinidad, o de una persona que conviva con el denunciante ligada a él por lazos especiales de afecto".

Entonces, respecto a los distintos regímenes de responsabilidad derivados de una misma conducta de un funcionario, un mismo hecho puede dar lugar a consecuencias en sede administrativa, civil y también en la vía penal. Esta autonomía de responsabilidades ha sido reiterada por la jurisprudencia:

La Sala Constitucional, en la sentencia número 2004-12734 de las 10:09 horas de 12 de noviembre de 2004, indicó lo siguiente:

"IV. — Finalmente, la Sala ha desarrollado en su jurisprudencia la tesis de que, el procedimiento sancionatorio y el proceso penal son diversos, señalando que ambos procesos se tratan de responsabilidades distintas, pues una cosa es la falta laboral que puede constituir los hechos ocurridos y otra la responsabilidad penal que puede derivar de esos mismos hechos. De ahí que, este Tribunal ha considerado que lo que se decida en una vía, en principio, no es vinculante para la otra, de modo que podría bien el amparado, ser absuelto en vía penal y a pesar de ello, sancionado en vía administrativa, o viceversa, lo que no violenta lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución Política".

Deber de denunciar. Si, de la valoración técnica y jurídica de los hechos una vez haya finalizado la fase de instrucción surgen indicios razonables de la posible comisión de un delito, el órgano director deberá recomendar al jerarca formular la denuncia penal, conforme al artículo 281 del Código Procesal Penal y al criterio de la Procuraduría General (dictamen número C-429-2005 citado). La denuncia no prejuzga culpabilidad; activa la investigación del Ministerio Público, bajo los principios de inocencia y el debido proceso.

Decimo tercero: Sobre la Responsabilidad civil de los investigados

En lo que respecta a la eventual responsabilidad civil derivada de los hechos investigados, el análisis efectuado permite concluir que, con base en la información remitida por la Oficina de Fiscalización y Gestión Interesada (OFGI), no se acreditó la existencia de daño económico cierto, directo, evaluable y atribuible causalmente a la actuación de los funcionarios involucrados.

Según consta en el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0615-2025 (Folio 53 a 54) y su ampliación posterior CETAC-OFGI-FG-OF-0615-2025 (Folio 78 a 79), la inspección efectuada respecto de las operaciones afectadas no permitió identificar afectaciones patrimoniales directas que hayan recaído sobre la Administración, ni perjuicios indemnizables derivados de la suspensión temporal del servicio. La información recabada se orientó principalmente a impactos operativos y logísticos, pero no a erogaciones, pérdidas financieras o gastos extraordinarios comprobables, lo cual es requisito indispensable para activar un procedimiento para la determinación de responsabilidad civil.

La Procuraduría General de la República ha reiterado de manera constante que no existe responsabilidad civil sin daño cierto y cuantificable, y que el solo señalamiento de una irregularidad o de posibles afectaciones generales al servicio no es suficiente para activar la función resarcitoria del Estado. En el dictamen C-071-2011, la PGR señaló:

" Interesa indicar que en cuanto a la posible responsabilidad civil que puede igualmente imputarse a los funcionarios o exfuncionarios, ella sólo procederá en el tanto la Administración que corresponda logre determinar, mediante los respectivos procedimientos administrativos de rigor, si ha mediado contra ella algún tipo de daño efectivo que sea susceptible de ser evaluable e individualizable y, sobre todo imputable a la persona contra la que se enderezaría la acción de responsabilidad en materia civil. Para ello deberá determinarse y valorarse, previamente, si la persona contra la cual se pretende iniciar el procedimiento administrativo, se mantiene aún como funcionario público y si en cada caso particular no han mediado o acaecido términos de prescripción (téngase también en cuenta los plazos de prescripción que han sido establecidos mediante la Ley N° 7611 del 12 de julio de 1996, la cual reformó los numerales 198, 207 y 208 de la supracitada Ley General); todo lo cual deberá quedar bajo la absoluta responsabilidad de la Administración Activa el determinarlo. (O.J.-118-2003 del 22 de julio del 2003)"

En el caso analizado, la investigación preliminar permitió esclarecer hechos y reconstruir el contexto operativo de la suspensión del servicio de control aéreo en el Centro de Control Radar San José; sin embargo, no se derivó de ello prueba alguna que permita concluir que la Administración sufrió una pérdida económica atribuible a la conducta de los funcionarios investigados. Los informes técnicos, administrativos y operativos recopilados reflejan eventuales incumplimientos normativos, pero no daños patrimoniales en sentido jurídico indemnizable.

Por lo tanto, no existen elementos que justifiquen la apertura de un procedimiento para la determinación de responsabilidad civil, resultando improcedente impulsar gestiones orientadas al resarcimiento económico.

Decimo cuarto: Sobre la presunta responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados.

La responsabilidad administrativa es la que recae sobre el servidor público por la infracción del ordenamiento o de los deberes propios del cargo —ya sea por dolo o culpa— y se exige, con respeto al debido proceso, mediante el procedimiento disciplinario correspondiente. Se distingue de la responsabilidad penal y de la civil, a las que también puede quedar sujeto el funcionario, y comporta la obligación de responder por conductas indebidas o contrarias a la función pública conforme a la normativa aplicable.

En complemento de lo anterior, la responsabilidad administrativa —también denominada disciplinaria— surge de la infracción de los deberes, prohibiciones o mandatos que el ordenamiento impone a los servidores públicos

en el ejercicio de sus funciones. Dicha responsabilidad se materializa cuando el funcionario, por acción u omisión dolosa o culposa, incumple las obligaciones propias del cargo o vulnera las normas que rigen la función pública, generando con ello una falta de servicio que compromete el correcto funcionamiento, la legalidad y la ética institucional.

Sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, el dictamen número C-027 de 8 de febrero de 2001, emitido por la Procuraduría General de la República, nos refiere lo siguiente:

"Debe tenerse presente que los funcionarios públicos, en el desempeño de las atribuciones asignadas, pueden incurrir en tres tipos básicos de responsabilidad, a saber: PENAL (que se desprende de la ejecución de actos o hechos penalmente sancionados); CIVIL (que parte de la premisa de que quien causa un daño a otro o a sus intereses debe repararlo junto con los perjuicios, razón por la que importa el resarcimiento de los daños y de los perjuicios provocados) y DISCIPLINARIA (aquella que se atribuye a un funcionario público que en su relación de servicio con la Administración Pública, infringe con su conducta, activa o pasiva, una o más normas de carácter administrativo, provocando con su accionar doloso o culposo, una lesión al buen ejercicio del cargo o deber público al que se encuentra obligado). Estos tres tipos básicos de responsabilidad se pueden exigir conjunta o separadamente, y se podrían derivar de un mismo acto o hecho atribuible al funcionario. (Procuraduría General de la República, dictamen C-048-94 del 17 de marzo de 1994. Lo anterior es reiterado mediante dictamen C-127-98 de 30 de junio de 1998".

(la negrita no pertenece al original)

Los artículos 210 y 211 de la Ley General de la Administración Pública disponen que el servidor público está sujeto a responsabilidades civil y disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes. Esta facultad sancionadora deviene en las potestades asignadas por la misma ley, que establece la capacidad disciplinaria o correctiva que tiene la Administración sobre sus servidores. Los numerales citados exponen, textualmente, lo siguiente:

"Artículo 211.-
1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes.

2. El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave.

3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.

Artículo 213.- A los efectos de determinar la existencia y el grado de la culpa o negligencia del funcionario, al apreciar el presunto vicio del acto al que se opone, o que dicta o ejecuta, deberá tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente".

AUDITORIA INTERNA

ACTA No. 63-2025

(El resaltado es propio)

Asimismo, sobre las obligaciones de los trabajadores, en los incisos a y b del numeral 71, el Código de Trabajo establece lo siguiente:

"Articulo 71.-
Fuera de las contenidas en otros artículos de este Código, en sus Reglamentos y en sus leyes supletorias o conexas, son obligaciones de los trabajadores:

a) Desempeñar el servicio contratado bajo la dirección del patrono o de su representante, a cuya autoridad estarán sujetos en todo lo concerniente al trabajo;
b) Ejecutar éste con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, y en la forma, tiempo y lugar convenidos".

(el resaltado es propio)

En este sentido, el inciso a) del artículo 39 del Estatuto de Servicio Civil, y el artículo 50) incisos a) y b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, respectivamente, señalan lo siguiente:

"Artículo 39.- Son deberes de los servidores públicos:

Acatar esta ley y sus reglamentos y cumplir las obligaciones inherentes a sus cargos.

(...)

Artículo 50.-Los servidores públicos cumplirán los deberes que expresamente les señalan el artículo 39 del Estatuto y el artículo 71 del Código de Trabajo así como todos los que fueren propios del cargo que desempeñan, de conformidad con el Manual Descriptivo de Puestos y los reglamentos interiores de trabajo, a efecto de obtener la mayor eficiencia en los servicios de la Administración Pública.
Tendrán, además, las siguientes obligaciones:

a) La prestación personal de servicios en forma regular y continua, en el lugar que el Ministro o jefe autorizado lo indiquen, a los fines de garantizar la eficiencia de la Administración, lo cual puede implicar el traslado o la reubicación del servidor dentro de un mismo programa presupuestario, de un programa a otro o de un ministerio a otro, movimientos que se harán de conformidad con lo que al efecto señala el artículo 22 bis de este Reglamento.

b) Ejecutar las labores con toda capacidad, dedicación y diligencia, así como acatar las órdenes e instrucciones de sus superiores jerárquicos y cumplir el procedimiento que corresponda en todas las solicitudes, peticiones de mejoramiento y reclamos en general, que formulen ante sus superiores;

(...)".

(el resaltado es propio)

Por su parte, la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, ley número 8422 de 6 de octubre de 2004, en sus artículos 3 y 4, establece los alcances del deber de probidad, así como, en los numerales 38 incisos d) y g) y 39, la consecuencia de su violación.

Dichos artículos indican literalmente lo siguiente:

"Artículo 3°—Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Artículo 4°—Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal".

Artículo 38.-Causales de responsabilidad administrativa. Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que:

(...)
d) Debilite el control interno de la organización u omita las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación, de acuerdo con la normativa técnica aplicable.

(...)
g) Incurra en culpa grave en la vigilancia o la elección de funcionarios sometidos a sus potestades de dirección o jerarquía, en cuanto al ejercicio que estos hayan realizado de las facultades de administración de fondos públicos.

(...)".
Artículo 39.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas serán sancionadas así:

a) Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.

b) Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.

c) Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal o cancelación de la credencial de regidor municipal, según corresponda".

Asimismo, en cuanto al deber de probidad y lealtad, mediante la sentencia de las dieciséis horas del diecinueve de junio de dos mil dos, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia indicó lo siguiente:

"(...)

"Lealtad" dice el Diccionario Jurídico Omeba, Buenos Aires, Driskill S.A, tomo XVII, 1978, pp. 844, significa "Que guarda la debida fidelidad, incapaz de traicionar; bondad, moralidad, integridad y honradez en el obrar". De acuerdo con el tratamiento doctrinario y los criterios jurisprudenciales, surgidos alrededor de esa figura, es posible atribuir a dicho concepto, dos contenidos. Uno de ellos, en sentido negativo, que se traduce en obligaciones de no hacer, como por ejemplo, la de no concurrir en actividades de la misma naturaleza de las que se dedica al patrono. En sentido positivo, la exigencia se traduce en obligaciones de hacer, tales como la debida diligencia en la ejecución de la prestación; o en la de guardar fidelidad al patrono, que implica la obligación de no perjudicar los intereses materiales o morales del empleador. Ahora bien, una de las obligaciones para el trabajador, como correlato del poder de dirección del patrono, es la subordinación, la cual no se explica y justifica por sí misma, sino como una exigencia funcional indispensable para hacer efectivo el aprovechamiento de una determinada forma de trabajo. Ese deber de subordinación, no es ilimitado, sino que encuentra ciertos límites, uno de los cuales es precisamente la lealtad hacia los intereses patronales.

(...)".

(el subrayado no es del original)

Ahora bien, el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes – decreto ejecutivo número 36235-MOPT de 5 de julio de 2010, el cual regula las relaciones de servicio entre ese ministerio y sus servidores, en los artículos 9, 41, 42 y 128, establece los deberes y obligaciones de los servidores y sus jefaturas, siendo necesario resaltar los siguientes:

"Artículo 9°-La jornada ordinaria de servicio para los servidores y servidoras del ministerio será continua de lunes a viernes, iniciará a las 8:00 a. m. y concluirá a las 4:00 p. m. Lo anterior, sin perjuicio de los ajustes que sea necesario realizar debido a la naturaleza del servicio o cuando las circunstancias muy calificadas así lo ameriten. Dentro de esta jornada los servidores disfrutarán de un descanso de quince minutos para tomar un refrigerio entre la hora de la entrada y las 9:30 a. m. y de cuarenta minutos para el almuerzo. Todas las jefaturas están obligadas a establecer los turnos de distribución del personal a su cargo, con el fin de que durante esos descansos se mantenga la continuidad y la prestación efectiva del servicio, sin excepción, durante toda la jornada, la cual por ninguna circunstancia, podrá ser mayor o menor a la indicada en este artículo.

"Artículo 41.-Además de las consignadas en los artículos 71 del Código de Trabajo, 39 del Estatuto de Servicio Civil, 50 de su Reglamento, son obligaciones de los servidores(as) del Ministerio:

(...)

3) Ejecutar, durante toda la jornada laboral, sus labores con la capacidad, dedicación y diligencia que el cargo exija, aplicando todo su esfuerzo para el mejor desempeño de sus funciones.

(...)

18) Cumplir con las disposiciones normativas aplicables a la relación de servicio, así como todas aquellas de orden interno y externo que la regulen. Deberá cumplirse con las metas previstas en el Plan Nacional de

Desarrollo, el Plan Anual Operativo y el Programa Presupuestario Anual de la institución, de acuerdo con las exigencias del cargo que desempeña.

(...)

22) Cumplir con la mayor diligencia las órdenes que dicten sus jefes(as), relativas al servicio y los deberes del cargo que desempeñan y auxiliar en su trabajo a cualquiera de los demás empleados(as), cuando su jefe o quien lo represente así lo indique, siempre que estas labores de auxilio sean compatibles con las aptitudes, fuerzas y condiciones.

(...)"

Artículo 42.-Además de las contenidas en el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, el Código de Trabajo, el artículo anterior y las dispuestas en este Reglamento, los directores(as), subdirectores(as), jefes(as) y subjefes(as) departamentales y demás funcionarios(as) con cargo de jefatura, en su condición de representantes patronales, tendrán las siguientes obligaciones:

a) Supervisar y controlar las labores de todos los subalternos, tanto en el aspecto técnico como administrativo, para lo cual deberán elaborar sus respectivos planes y programas de trabajo, así como las medidas administrativas necesarias para establecer, divulgar y garantizar que se minimice o elimine la posibilidad de riesgos en que se pudiera incurrir en la ejecución del trabajo y velar por su fiel cumplimiento, estableciendo las medidas correctivas oportunas y pertinentes.

(...)

e) Cuidar que todos los servidores(as) mantengan al día y en debida forma, las labores que le son asignadas, debiendo tomar las medidas que juzguen convenientes para que el trabajo se realice en forma eficiente, sin retraso y conforme a la técnica y normativa aplicables.

i) Cumplir con los cometidos propios de su cargo, y demás funciones asignadas por la ley o por sus superiores.

(...)

ñ) Desarrollar, aplicar, mantener, evaluar y mejorar los sistemas de control interno.

(...)
s) Sujetarse a las normas y disposiciones exigidas por el ordenamiento jurídico, los manuales y las reglamentaciones y directrices internas.

(...)
v) Impedir el mal uso de los bienes públicos asignados a la dependencia su cargo.

(...)

w) Cumplir con todas las demás obligaciones propias de su cargo, y las disposiciones contenidas en el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública y este Reglamento".

(el subrayado no es del original)

Respecto a aquellas actuaciones indebidas por parte de los funcionarios públicos, el inciso p) del artículo 44 de dicho reglamento establece lo siguiente:

"Artículo 44.-Además de lo dispuesto en el artículo 40 del Estatuto de Servicio Civil, 51 de su Reglamento, el artículo 72 del Código del Trabajo, queda absolutamente prohibido a los (las) servidores(as):

(....)

p) Extralimitarse en las funciones y competencias que le están encomendadas o dejar de cumplirlas, tomándose atribuciones que por ley no le corresponden. Usar los servicios del personal subalterno o de compañeros(as), así como los servicios que presta la institución a la que sirve, para beneficio propio, de familiares, o conocidos".

(el resaltado no es del original)

Asimismo, el Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, decreto ejecutivo número 44734-MOPT de 20 de agosto de 2024, establece el elenco de principios y deberes éticos que rigen el actuar público, indicando lo siguiente:

"Artículo 3°-Responsabilidad. Los comportamientos contrarios a este Código podrán generar responsabilidad, de conformidad con la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, del 2 de mayo de 1978 y sus reformas, artículo 190 siguientes y concordantes y lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 36235-MOPT, del 5 de julio de 2010 y sus reformas, Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, según los criterios del artículo 76, siguientes y concordantes.

Artículo 5°-Principios éticos fundamentales. Se definen como principios éticos fundamentales los siguientes:

a) Integridad. El funcionario deberá mantener incólume su integridad moral en el ejercicio de sus funciones, actuando con rectitud, probidad, neutralidad, honestidad, dignidad y sinceridad en toda circunstancia, siempre prevaleciendo el interés público.

b) Objetividad. La objetividad representa imparcialidad, desinterés y actuación sin prejuicios en todos los asuntos que corresponden en el ejercicio de sus funciones.

c) Independencia. El funcionario deberá tener y demostrar absoluta independencia de criterio con respecto a toda asignación que pudiera considerarse incompatible con los principios de integridad y objetividad, junto a los cuales la independencia de criterio es esencial.

d) Probidad. Conducta intachable en el desempeño honesto en que se debe de ejercer la función pública, haciendo prevalecer el interés público sobre el particular. De ahí que contenga principios y valores como la integridad, independencia y objetividad, buscando con ello la prevención de un eventual conflicto de intereses,

absteniéndose de actuaciones que vayan contra la ley, la normativa vigente, reputación e integridad institucional.

e) Rendición de cuentas. Obligación de los servidores del ministerio de informar y explicar los avances y los resultados de su gestión, de conformidad con el artículo I 1 Constitucional, actuando con lealtad en sujeción al principio de jerarquía y por ende comunicar al superior inmediato cualquier irregularidad detectada en el ejercicio de las funciones.

Artículo 6°-Principios éticos generales. Se definen como principios éticos generales los siguientes:

a) Ética. Es la orientación racional de la conducta humana, la cual radica en que el momento ético se da antes de los actos, lo que implica pensar antes de actuar; incorpora el enfoque de trabajo que se materializa en el compromiso claro y decidido del nivel superior, para garantizar una gestión en apego a los principios de integridad, transparencia y responsabilidad.

(...)

d) Responsabilidad. El funcionario público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir con sus deberes, lo que implica una responsabilidad social y ambiental con la preservación del medioambiente y de los entornos en los que operan. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un funcionario público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código.

(...)

e) Colaboración. Ante situaciones extraordinarias, se deberá realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar riesgos, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten en el ministerio o para garantizar la prestación final de los servicios públicos, todo enmarcado en la competencia material y funcional del colaborador.

(...)

l) Compromiso: Nivel superior, para garantizar una gestión corporativa hacia altos estándares de integridad, transparencia y responsabilidad.

(...)".

(la negrita no es del original)

En cuanto a sanciones disciplinarias, los artículos 72, 73, 74 y 76 de esta norma disponen lo siguiente:

"Artículo 72.-Criterios de valoración de faltas. Todo servidor(a) público responderá, disciplinaria, administrativa y civilmente, por el desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo, cuando en su conducta medie dolo, culpa grave o negligencia, sin perjuicio de las responsabilidades penales que se le puedan atribuir. Para tal valoración, se tomarán en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

a) El impacto negativo en el servicio público que brinde la entidad o en el logro de los resultados concretos conforme a la planificación institucional.

b) El rango y las funciones del servidor(a). Se entenderá que a mayor jerarquía y complejidad de las tareas, mayor será el deber de apreciar la legalidad y conveniencia de los actos que se dictan o ejecutan.

c) La cuantía de los daños y perjuicios irrogados.

d) La existencia de canales apropiados de información gerencial y la posibilidad de asesorarse con profesionales especializados que por omisión o negligencia no se utilizaron pudiendo hacerlo.

e) La trasgresión de las normas legales o técnicas vigentes aplicables.

f) Si la decisión fue tomada en procura de un beneficio mayor y en resguardo de los bienes de la entidad, dentro de los riesgos propios de la operación y las circunstancias imperantes en el momento de decidir.

g) La necesidad de satisfacer el interés público en circunstancias muy calificadas de urgencia apremiante.

h) La reincidencia del presunto responsable.

i) Los efectos negativos que se produzcan en la ejecución presupuestaria anual del Ministerio.

j) Los efectos negativos que se produzcan en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o el Plan Anual Operativo".

Artículo 73.-Las faltas en que incurran los servidores o servidoras, serán sancionadas con las siguientes medidas disciplinarias, previo debido proceso, salvo que se trate de faltas de mera constatación:

a) Amonestación verbal;
b) Apercibimiento escrito;
c) Suspensión del trabajo sin goce de salario hasta por quince días naturales;
d) Despido sin responsabilidad patronal.

Las sanciones a los funcionarios se aplicarán atendiendo a la gravedad de la falta.

"(...)

Artículo 74.-Además de las contenidas en los artículos del presente reglamento, las faltas cometidas por el servidor o servidora en contra de sus obligaciones serán sancionadas de la siguiente forma:

i-Las faltas leves:

a) Amonestación verbal, por una falta en un mismo mes calendario;

b) Amonestación escrita, por dos faltas en un mismo mes calendario;

c) Suspensión sin goce de salario hasta por cinco días por tres o más faltas leves en un mismo mes calendario,

ii-Las faltas graves: Serán sancionadas con suspensión del trabajo sin goce de salario de tres a quince días naturales, o el despido sin responsabilidad patronal, según la gravedad de la falta.

Artículo 76.-Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14, 31; artículo 41 incisos...3), 8), 12), 18)..., artículo 42 incisos a), e), ñ)... las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal".

De la normativa trascrita, se desprende que los funcionarios públicos deben conocer la ley, respetarla, cumplirla y procurar que otros se comporten de igual modo. Ésta es una responsabilidad inherente a los cargos o puestos para los que se le considera aptos, lo que conlleva a que en el desempeño de sus funciones se vean obligados a exhibir una conducta ética que demuestre compromiso, lealtad, integridad y responsabilidad. Actuar de modo diferente implica una conducta impropia, contraria a la ley, las buenas costumbres y al alto sentido de responsabilidad, deberes inherentes de todo servidor público.

Por otra parte, es menester señalar sobre la obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno, el artículo 7 de la Ley General de Control Interno, ley número 8292 de 31 de julio de 2022, indica lo siguiente:

"Artículo 7°-Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

Los principales objetivos establecidos en el artículo 8 de dicho cuerpo normativo, son los siguientes:

- Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

En este orden de ideas, se considera oportuno traer a colación que la Procuraduría General de la República, mediante dictamen número C-076-2014 de 10 de marzo de 2014, señaló lo siguiente:

"Importa recordar que la Ley General de Control Interno sienta el principio de responsabilidad civil y administrativa no solo del jerarca y titulares subordinados sino de todo funcionario por el incumplimiento de los deberes en orden al control interno. Este control comprende las acciones de la Administración activa que tengan como objeto, entre otras la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida,

despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, artículo 8 de dicha Ley. Patrimonio público constituido por los fondos públicos (incluidos créditos) y los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública (artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República)".

Por ende, puede considerarse que el sistema de control interno abarca la actuación de la Administración dirigida a verificar que los fondos públicos sean utilizados para los fines legales correspondientes y, en el caso de la transferencia de fondos a sujetos privados, que estos los empleen para satisfacer el interés público que fundamenta su transferencia. Pero también puede considerarse que control interno comprende las acciones para recuperar recursos públicos que han sido erogados indebidamente.

En cuanto a los deberes del jerarca y titulares subordinados, en materia de control interno y el ambiente de control, los numerales 12 y 13 de la ley número 8292 citada, establecen lo siguiente:

"Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.

b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.

d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.

Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.

b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.

c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable".

Aunado a lo anterior, también es deber del jerarca y titulares subordinados, en relación con la valoración del riesgo, realizar las siguientes actuaciones consignadas en el artículo 14 de la Ley de Control Interno:

a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.
b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.
d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

Para ello, el numeral 15 de dicha ley, establece de manera obligatoria para el jerarca y titulares subordinados, las siguientes actividades de control:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.
ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.
iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.
iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.
v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.

De igual forma, el artículo 16 de la Ley de Control Interno dispone que deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados.

Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:

a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.

b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuido y manejo eficiente de los recursos públicos.

c) Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico.

Así las cosas, el debilitamiento del sistema de control interno o la omisión de decisiones para aplicar el existente, puede generar la responsabilidad administrativa del funcionario público, la que es regulada por el numeral 39 de la Ley de Control Interno, mismo que preceptúa lo siguiente:

"Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo".

En consecuencia, según la gravedad de las faltas el artículo 41 de la Ley de Control Interno establece las siguientes sanciones administrativas:

a) Amonestación escrita.
b) Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.
c) Suspensión, sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.
d) Separación del cargo sin responsabilidad patronal.

Asimismo, debe considerarse que el 10 de marzo de 2023, entró en vigor la ley número 10.159 de 8 de marzo de 2022, denominada Ley marco de empleo público, la cual tiene como objetivo regular las relaciones estatutarias, en un único régimen de empleo público, bajo normas y principios generales que rigen a toda la institucionalidad pública, en procura de satisfacer el interés público, de forma eficaz y eficiente, así como, la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública de un Estado social y democrático de derecho.

Dicha normativa es aplicable a las personas servidoras públicas, cuyo ámbito de cobertura se encuentra dispuesto en el numeral 2, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 2- Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:

a) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política.

b) El sector público descentralizado institucional conformado por: las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, y las empresas públicas estatales.

c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.

(la negrita es nuestra)

La Ley marco de empleo público, en su Capítulo V denominado Gestión del Empleo, en cuanto al cese del empleo público y el procedimiento de despido, establece lo siguiente:

"Artículo 20- Cese del empleo público. Son causas de cese del empleo público:

a) La renuncia a la condición de persona servidora pública.

b) La jubilación.

c) La sanción disciplinaria de despido que tenga carácter firme.

d) La sanción principal o accesoria de inhabilitación para el ejercicio en la función pública que tenga carácter firme.

e) En casos de excepciones muy calificadas por:

1) Reducción forzosa de servicios o de labores por falta de fondos.

2) Reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de estos siempre que esa reorganización afecte por lo menos al cincuenta por ciento (50%) de los empleados de la respectiva dependencia pública.

En ambos casos, tales reducciones forzosas deberán ser precedidas de una rigurosa justificación técnica que fundamente la decisión de la autoridad jerárquica y procederán previo pago de las prestaciones y de la indemnización que puedan corresponder a cada persona servidora pública".

Sobre el procedimiento especial de despido, el artículo 21 de la ley de cita, establece lo siguiente:

"Artículo 21-

(...)
Todo despido justificado se entenderá sin responsabilidad para la Administración Pública y hará perder a la persona servidora pública todos los derechos que esta ley y la normativa aplicable en cada familia de puestos le concede, excepto las proporciones de los extremos laborales que correspondan y los adquiridos conforme a los regímenes de pensiones vigentes, siempre que se realice con observancia de las siguientes reglas:

a) En todas las dependencias bajo el ámbito de aplicación de esta ley se aplicará un único procedimiento administrativo especial de despido, que garantice la satisfacción del debido proceso y sus principios, el cual deberá ser concluido por acto final en el plazo de dos meses, a partir de su iniciación. La investigación preliminar, en los casos en que se requiera, no dará inicio al procedimiento indicado en el párrafo anterior; no obstante, esta deberá iniciar, bajo pena de prescripción, a más tardar en el plazo de un mes a partir de que el jerarca o la jerarca tenga conocimiento, sea de oficio o por denuncia, de la posible comisión de una falta de uno de sus servidores. El mismo plazo de un mes de prescripción se aplicará si, iniciada la mencionada investigación preliminar, esta permanece paralizada por culpa de la Administración.

Para efectos del plazo de dos meses señalado en el primer párrafo de este inciso, el procedimiento ordinario de despido dará inicio a partir de que el jerarca institucional adopte la decisión de iniciar dicho procedimiento con el nombramiento del órgano director del proceso.

b) Recibida, por parte del jerarca institucional, queja o denuncia o informado de presunta falta que, a su criterio, amerite el inicio de un procedimiento de despido, este nombrará un órgano director del proceso, el cual formulará por escrito los cargos y dará traslado a la persona servidora pública, por un término de quince días, para evacuar toda la prueba ofrecida en una audiencia oral y privada, que notificará personalmente por el correo electrónico institucional del funcionario, correo certificado o por medio de publicación por una única vez en el diario oficial La Gaceta, cuando se demuestre que no existe forma de localizar al presunto infractor.

Dentro del plazo indicado, la persona servidora pública deberá presentar, por escrito, sus descargos y podrá ofrecer toda la prueba que considere oportuna para respaldar su defensa, sea documental, testimonial o de cualquier otra índole en abono de estos, así como las excepciones o los incidentes que considere oportunos.

c) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiera presentado oposición o si expresamente hubiera manifestado su conformidad con los cargos que se le atribuyen, el jerarca institucional dictará la resolución de despido sin más trámite, salvo que pruebe no haber sido notificado por el órgano director del proceso o haber estado impedido por justa causa para oponerse.

d) Si el cargo o los cargos que se hacen al empleado o empleada o persona servidora pública implica su responsabilidad penal o cuando sea necesario para el buen éxito del procedimiento administrativo disciplinario de despido o para salvaguardia del decoro de la Administración Pública, el jerarca institucional podrá decretar, en resolución motivada, la suspensión provisional de la persona servidora pública en el ejercicio del cargo. Si se incoara proceso penal en contra de la persona servidora pública, dicha suspensión podría decretarse en cualquier momento como consecuencia de auto de detención o de prisión preventiva, o sentencia en firme con pena privativa de libertad.

e) Si el interesado se opusiera dentro del término legal, el órgano director del proceso resolverá las excepciones previas que se hayan presentado y convocará a una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y los alegatos de las partes que sean pertinentes. Asimismo, podrán realizarse antes de la comparecencia las inspecciones oculares y periciales.

Se podrá convocar a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final y las diligencias pendientes así lo requieran.

f) Si la persona servidora pública incurriera en nueva causal de despido durante el período de instrucción, se acumularán los cargos en el expediente en trámite y se procederá conforme a lo establecido en este capítulo.

g) Evacuadas las pruebas, resueltas las excepciones previas presentadas dentro del plazo de los diez días otorgados para oponerse al traslado de cargos y presentadas las conclusiones por las partes o vencido el plazo para ello, se tendrá el expediente debidamente instruido y se elevará el informe respectivo al jerarca institucional para que dicte resolución definitiva.

h) El jerarca o la jerarca institucional resolverá el despido de la persona servidora pública o declarará la falta de mérito y ordenará el archivo del expediente en este último supuesto. No obstante, en caso de considerar que la falta existe pero que la gravedad de esta no amerita el despido, ordenará una amonestación oral, una advertencia escrita o una suspensión sin goce de salario hasta por un mes, según la gravedad de la falta.

i) Contra la resolución que ordene la amonestación oral, la advertencia escrita o la suspensión sin goce de salario, hasta por un mes, podrán interponerse los recursos ordinarios de revocatoria con apelación en subsidio, cuando este último resulte procedente, en un plazo de cinco días, contado a partir del día siguiente en que sea notificada dicha resolución. Ambos recursos podrán interponerse en forma conjunta o separada ante el órgano que emite la resolución, quien resolverá el recurso de revocatoria.

En el caso de las personas servidoras públicas que laboran en una institución cubierta por la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, el recurso de apelación será resuelto por el Tribunal de Servicio Civil. El jerarca o la jerarca remitirá en alzada, al Tribunal de Servicio Civil, el expediente del procedimiento administrativo correspondiente donde conste la resolución de sanción, así como la resolución del recurso de revocatoria, con expresión de las razones legales y de los hechos en que se fundamentan ambas resoluciones.

j) Los casos no previstos en el presente procedimiento, en cuanto no contraríen el texto y los principios procesales que contiene este procedimiento, se resolverán aplicando supletoriamente, según el siguiente orden: la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, las normas del derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo, el Código Procesal Civil, los principios y las leyes del derecho común, la equidad, las costumbres y los usos locales.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa aplicarán el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, sus propias leyes o estatutos, según sea el caso. De no existir normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil".

Asimismo, mediante decreto ejecutivo número 43952 de 28 de febrero de 2023, denominado Reglamento a la Ley marco de empleo público, se precisó los principios y disposiciones de la Ley marco de empleo público, ley número 10159 citada, para su aplicación y ejecución.

En virtud de los hechos descritos anteriormente, según el presente informe, en apariencia, podría establecerse la presunta responsabilidad disciplinaria; además, en grado de presunción, un posible delito de tipo penal por parte de los funcionarios Jeffrey Ríos Córdoba y Alberto Morales Álvarez: los cuales emitieron y autorizaron de manera unilateral, sin autorización y coordinación previa, los NOTAM A 1283/25 y A1285/25, el día 6 de junio de 2025, producto de ello, se suspendió de forma abrupta e intempestiva, el servicio de control aéreo en el Centro de Control aéreo del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, en el intervalo de las 9:00 a las 10:00 horas, sin una coordinación previa con sus superiores, poniendo en riesgo el derecho a la vida, la salud y la seguridad pública de las personas usuarias de los servicios aéreos nacionales e internacionales que se encontraban en tránsito en ese momento, por lo siguiente:

1) Al señor Jeffrey Ríos Córdoba, cédula de identidad número 1-0965-0948, jefe del Centro de Control aéreo del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, en grado de presunción:

1.1) Por la presunta falta al deber de probidad, por ordenar la emisión de los NOTAM A1283/25 y A1285/25, el día 6 de junio de 2025, y suspender de forma abrupta e intempestiva, el servicio de control aéreo de las 9:00 a las 10:00 horas, sin coordinación previa con sus superiores.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 3; 5, incisos a, b, c, d, e; 6, incisos a, d, e, i del Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, decreto ejecutivo número 44734-MOPT de 20 de agosto de 2024, 9 y 41 incisos 3), 18 y 22) del decreto ejecutivo número 36235-MOPT y 3 y 4 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 4 de la Ley contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito y en el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

"Artículo 4°-Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal".

"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

1.2) Por incumplimiento de deberes al no garantizar la continuidad del servicio público esencial de control aéreo.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 9 y 41, incisos 3), 18) y 22), del decreto ejecutivo número 36235-MOPT.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89,

93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

1.3) Por negligencia grave en la planificación y adopción de medidas alternativas que se encontraban previstas en la normativa técnica (Manual 7M12, Manual 7M29, DO-RAC-ATS-001-2020 y Plan de Contingencias ATS).

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 41 incisos 3), 18 y 22) del Reglamento número 36235-MOPT, 7 y 12 de la Ley General de Control Interno, 38 inciso d) y g) de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT, 41 de Ley General de Control Interno y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública que establecen:

El primero:
"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

El segundo:
"Artículo 41.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas que señala esta Ley serán sancionadas así:
a) Amonestación escrita.
b) Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.
c) Suspensión, sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.
d) Separación del cargo sin responsabilidad patronal".

El tercero:
Artículo 39.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas serán sancionadas así:

a) Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.

b) Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.

c) Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal o cancelación de la credencial de regidor municipal, según corresponda.

1.4) Por desobediencia jerárquica, por ordenar y ejecutar la suspensión sin consulta, ni autorización previa de la superioridad.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 42 incisos a), b), f), i) del decreto ejecutivo número 36235-MOPT citado y 102 de la Ley General de la Administración Pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

1.5) Por afectar un servicio público esencial y comprometer la seguridad operacional, por ordenar y ejecutar la suspensión sin agotar medidas menos restrictivas.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 9, 3, 5 incisos a, b, c, d, e, 6 incisos a, d, e, i del Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, decreto número 44734-MOPT de 20 de agosto de 2024, 9 y 41 incisos 3), 18 y 22) del decreto ejecutivo número 36235-MOPT, 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 4 de la Ley contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito y en el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

El primero:
"Artículo 4°-Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal".

El segundo:
"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

1.6) Por incumplimiento principio de legalidad y control interno en la emisión del NOTAM, por no dar cumplimiento a los procedimientos RAC-15, Manual 7M12, Manual 7M29, DO-RAC-ATS-001-2020 y Plan de Contingencias ATS y Manual de Contingencias ATS.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 7, 12 incisos a), b) y d) de la Ley General de Control Interno, y 38 inciso d) Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT, 41 de Ley General de Control Interno y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública que establecen:

El primero:
"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

El segundo:
"Artículo 41.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas que señala esta Ley serán sancionadas así:
a) Amonestación escrita.
b) Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.

AUDITORIA INTERNA

ACTA No. 63-2025

c) Suspensión, sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.
d) Separación del cargo sin responsabilidad patronal".

El tercero:
Artículo 39.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas serán sancionadas así:

a) Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.

b) Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.

c) Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal o cancelación de la credencial de regidor municipal, según corresponda.

2) Al señor Alberto Morales Álvarez, cédula de identidad número 1-0810-0477, supervisor ATM C del Centro de Control aéreo del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, en grado de presunción:

2.1) Por la presunta falta al deber de probidad, por avalar y coejecutar la emisión de los NOTAM A1283/25 y A1285/25 y suspender de forma abrupta e intempestiva el servicio de control aéreo de 9 a.m. a 10 a.m., sin consulta ni autorización de sus superiores.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 3; 5, incisos a, b, c, d, e; 6, incisos a, d, e, i del Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, decreto ejecutivo número 44734-MOPT de 20 de agosto de 2024, 9 y 41 incisos 3), 18 y 22) del decreto ejecutivo número 36235-MOPT y 3 y 4 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 4 de la Ley contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito y en el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

"Artículo 4°-Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal".

"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

2.2) Por incumplimiento de deberes de supervisión, por no garantizar la continuidad del servicio y omitir las medidas previstas en normativa técnica aplicable.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 9 y 41, incisos 3), 18) y 22), del decreto ejecutivo número 36235-MOPT.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

2.3) Por negligencia grave en la ejecución de sus funciones, por optar por la suspensión e interrupción total del servicio de control aéreo, en lugar de medidas alternativas menos gravosas (una sola posición, redistribución, sectorización, suspensión parcial) (Manual 7M12, Manual 7M29, DO-RAC-ATS-001-2020 y Plan de Contingencias ATS).

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 41 incisos 3), 18 y 22) del Reglamento número 36235-MOPT, 7 y 12 de la Ley General de Control Interno, 38 inciso d) y g) de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT, 41 de Ley General de Control Interno y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública que establecen:

El primero:
"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89,

93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

El segundo:
"Artículo 41.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas que señala esta Ley serán sancionadas así:
a) Amonestación escrita.
b) Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.
c) Suspensión, sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.
d) Separación del cargo sin responsabilidad patronal".

El tercero:
Artículo 39.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas serán sancionadas así:

a) Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.

b) Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.

c) Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal o cancelación de la credencial de regidor municipal, según corresponda.

2.4) Por desobediencia jerárquica, por ejecutar la interrupción sin coordinación previa con la jefatura de Departamento de Servicios de Navegación Aérea.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 42 incisos a), b), f), i) del decreto ejecutivo número 36235-MOPT citado y 102 de la Ley General de la Administración Pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

2.5) Por afectar un servicio público esencial y comprometer la seguridad operacional, por ordenar y ejecutar la suspensión sin agotar medidas menos restrictivas.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 9, 3, 5 incisos a, b, c, d, e, 6 incisos a, d, e, i del Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, decreto número 44734-MOPT de 20 de agosto de 2024, 9 y 41 incisos 3), 18 y 22) del decreto ejecutivo número 36235-MOPT, 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 4 de la Ley contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito y en el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT que establecen:

El primero:
"Artículo 4°-Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal".

El segundo:
"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

2.6) Por incumplimiento al principio de legalidad y control interno en la emisión del NOTAM, al no dar cumplimiento a los procedimientos RAC-15, Manual 7M12, Manual 7M29, DO-RAC-ATS-001-2020 y Plan de Contingencias ATS y Manual de Contingencias ATS.

Con esta conducta el funcionario en grado de presunción violentó los artículos 7, 12 incisos a), b) y d) de la Ley General de Control Interno, y 38 inciso d) Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Haciéndose acreedor en grado de presunción a la sanción dispuesta por el artículo 76 del decreto ejecutivo número 36235-MOPT, 41 de Ley General de Control Interno y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública que establecen:

El primero:
"Artículo 76.- Además de las faltas y sanciones correspondientes, contenidas en otros artículos del presente Reglamento, se considerarán faltas graves las infracciones a las disposiciones de los artículos 11, 14,31; artículo 41 incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 10), 12), 13), 14), 16), 18), 20), 21), 22), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) y 36); artículo 42, incisos a), b), c), e), f), g), i), j), k), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v) y w); artículo 43, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); artículo 44, incisos b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ),o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z) y aa); artículo 45, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k); y los artículos 71, 86, 87, 89, 93, 99 párrafo penúltimo, 107 y 121 de este Reglamento, las cuales se sancionarán conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y dependiendo de la gravedad de la falta, de la siguiente manera:

a) Suspensión sin goce de salario de tres hasta quince días naturales.
b) Despido sin responsabilidad patronal."

El segundo:
"Artículo 41.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas que señala esta Ley serán sancionadas así:
a) Amonestación escrita.
b) Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.
c) Suspensión, sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.
d) Separación del cargo sin responsabilidad patronal".

El tercero:
Artículo 39.-Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas serán sancionadas así:

a) Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.

b) Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.

c) Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal o cancelación de la credencial de regidor municipal, según corresponda.

Décimo quinto: Sobre los plazos de prescripción en materia de infracción al deber de probidad y control interno.

En materia de faltas al deber de probidad y control interno, rigen plazos diferentes a efectos de establecer la posible responsabilidad del funcionario involucrado en un posible daño e infracción a los recursos provenientes del estado costarricense.

En el caso que nos ocupa, los hechos no se analizan bajo la óptica de una falta disciplinaria ordinaria, sino frente a una posible vulneración del deber de probidad y de los principios funcionales que integran el régimen de control interno, lo cual activa la aplicación del régimen sancionador especial contemplado para la protección de la función pública, el patrimonio estatal y la confianza ciudadana en la Administración.

Es por lo anterior, por tratarse de una posible transgresión a deber de probidad y control interno, aplica un criterio objetivo material que permite determinar cuándo aplica la extinción mencionada a una falta, criterio que permite diferenciar el plazo extintivo de un mes aplicable en casos de naturaleza laboral.

En ese sentido, ante la existencia una presunta transgresión al deber de probidad y control interno, aplica el plazo de los 5 años para la extinción del ejercicio de la potestad sancionadora, de conformidad con los numerales 43 de la Ley de Control Interno y 44 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública ambos en concordancia con el artículo el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que señalan:

El primero:

"Artículo 43.-Prescripción de la responsabilidad administrativa. La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley, prescribirá según el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Se reputará como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento sancionatorio, el no darle inicio a este oportunamente o el dejar prescribir la responsabilidad del infractor, sin causa justificada."

El segundo:

"Artículo 44.-Prescripción de la responsabilidad administrativa. La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley, y en el ordenamiento relativo a la Hacienda Pública, prescribirá, según el artículo 43 de la Ley General de Control Interno y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994."

El tercero:

"Artículo 71. -Prescripción de la responsabilidad disciplinaria. La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, prescribirá de acuerdo con las siguientes reglas:

a) En los casos en que el hecho irregular sea notorio, la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir del acaecimiento del hecho.

b) En los casos en que el hecho irregular no sea notorio –entendido este como aquel hecho que requiere una indagación o un estudio de auditoría para informar de su posible irregularidad- la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir de la fecha en que el informe sobre la indagación o la auditoría respectiva se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para dar inicio al procedimiento respectivo.

El deber de probidad, entendido como la obligación de ejercer la función pública con rectitud, buena fe, honradez y plena sujeción al interés público, tiene naturaleza constitucional y orgánica, lo cual ha sido destacado reiteradamente por la Procuraduría General de la República. En efecto, la PGR ha sostenido que:

AUDITORÍA INTERNA

ACTA No. 63-2025

"El deber de probidad constituye una obligación inherente y permanente del funcionario público, cuyo incumplimiento lesiona el principio de buena administración y afecta la confianza pública en la función estatal." (Dictamen PGR C-097-2003).

Asimismo, la Procuraduría ha indicado que cuando lo investigado compromete el deber de probidad y la integridad del sistema de control interno, no rige el plazo ordinario de prescripción de un mes propio de las faltas disciplinarias simples, sino el plazo especial de cinco años, al tratarse de protección reforzada del patrimonio público y la transparencia administrativa (Dictámenes PGR C-340-2002, C-344-2002, C-329-2003, C-015-2004).

Este régimen especial se encuentra positivizado en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República citado líneas atrás, conforme al cual la responsabilidad administrativa por infracciones en materia de control y fiscalización superiores, así como por violaciones al deber de probidad, prescribe en cinco años. Dicho término se computa desde la ocurrencia del hecho cuando este sea notorio, o desde la comunicación del informe correspondiente cuando se trate de hechos que requieren indagación o auditoría.

Este entendimiento no es solo administrativo, sino también judicialmente consolidado. La Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI, en sentencia 92 de las dieciséis horas del veintiséis de septiembre de dos mil trece. Expediente: 10-001191-1027-CA, determinó que las faltas relacionadas con la probidad:

"A la luz de esa circunstancia, resulta notorio que las conductas reprochadas no se corresponden a una responsabilidad disciplinaria simple, sino que la implicación y alcance de los comportamientos intimados se relacionan con presuntas infracciones al deber de probidad y manejo de recursos públicos. Desde ese plano, ese tipo de faltas presuntas se encuentran reguladas por la Ley No. 8422, tanto en lo que se refiere a causales y sanciones, pero además, en procedimientos, principios y prescripción.

En igual dirección, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, resolución N.° 0486-2019, sostuvo que:

"En esta hipótesis analizada, la potestad disciplinaria del jerarca administrativo se encuentra sujeta a plazo prescriptivo (cuyo tratamiento en la praxis es en realidad muy próximo a la figura de la caducidad, en la medida en que en determinados supuestos se estila declarar ese aspecto ex officio), genéricamente regulado por el mandato 603 del Código de Trabajo, norma que fija un plazo de un mes para el ejercicio de esa potestad represiva, el que se insiste, se interrumpe con la comunicación del traslado de cargos. Lo anterior sin perjuicio de las faltas que se encuentren reguladas por el régimen especial precisado por el régimen de control interno, probidad en la función pública y gestión de la hacienda pública, en los cuales, acorde a lo regulado por la Ley General de Control Interno, No. 8292 (art. 43), Ley contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la función pública, No. 8422 (art. 44) y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, opera un plazo especial de cinco años (según los supuestos y desde los momentos en que esas normas disponen), y no el plazo mensual estatuido por el Código de Trabajo, se insiste, al ser una normativa especial y posterior que prevalece sobre el régimen general de la función pública."

Esto se armoniza con el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública, que ordena interpretar las normas de conformidad con la naturaleza y finalidad del bien jurídico protegido, siendo en este caso la protección del patrimonio público y la integridad de la función pública.

Por ende, cuando se investigan hechos que podrían configurar una vulneración del deber de probidad y del régimen de control interno, la Administración está obligada a aplicar el plazo de prescripción de cinco años previsto en la normativa especial antes citada; no siendo jurídicamente admisible reconducir la situación al plazo breve de prescripción aplicable a sanciones disciplinarias comunes.

Por tanto,
El Consejo Técnico de Aviación Civil
resuelve:

Recomendación.

En virtud de lo anterior, el órgano instructor de la investigación preliminar recomienda al Consejo Técnico de Aviación Civil, por ser puestos técnicos, lo siguiente:

1) La apertura del procedimiento especial disciplinario regulado en los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Marco de Empleo Público, contra los señores Jeffrey Ríos Córdoba, cédula de identidad número 1-0965-0948, jefe del Centro de Control aéreo del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, y Alberto Morales Álvarez, cédula de identidad número 1-0810-0477, supervisor ATM C del Centro de Control aéreo del Aeropuerto Internacional Juan Santa María, aplicando en lo que sea necesario forma supletoria el procedimiento ordinario regulado en los artículos 308 y siguientes de la Ley General de Administración Pública. Según la imputación y tipificación descrita en el apartado XIV de la presente resolución.

2) Que el Consejo Técnico de Aviación Civil designe el órgano director del procedimiento y realice la comunicación formal de apertura del procedimiento administrativo a las partes en un mismo acto, con el fin de respetar los plazos establecidos en el artículo 21 inciso a) de la Ley Marco de Empleo Público. Contra dicho acto administrativo procede el recurso de revocatoria, regulado en el artículo 345 y 346 de la Ley General de Administración Pública, el cual deberá ser presentado ante el Consejo Técnico de Aviación Civil en un plazo no mayor a 24 horas.

3) Designar como Órgano director de procedimiento a la señora Ivonne Cubillo Nipote, encargada del Proceso de Relaciones Humanas y Sociales de la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos, para que realice el procedimiento administrativo especial contemplado en los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Marco de Empleo Público y, en forma supletoria el procedimiento ordinario de la Ley General de la Administración Pública, proceda a determinar la verdad real de los hechos en relación con la presunta responsabilidad disciplinaria de los funcionarios Jeffrey Ríos Córdoba, cédula de identidad número 1-0965-0948, y Alberto Morales Álvarez, cédula de identidad número 1-0810-0477.

4) EL Órgano director de procedimiento deberá, estrictamente, realizar el procedimiento a fin de determinar la verdad real de los hechos y rendir un informe final detallado, con el análisis profundo y completo de la prueba que se instruya dentro del procedimiento administrativo, expresando explícitamente las recomendaciones atinentes al jerarca siguiendo y respetando los plazos establecidos en el artículo 21 de la Ley Marco de Empleo Público; además, deberá remitir con dicho informe, una propuesta completa de proyecto de resolución (encabezado, resultandos y parte dispositiva), para valoración, estudio, ajustes y aprobación por parte Consejo Técnico de Aviación Civil. En caso de que se determine una presunta responsabilidad penal, tomando en

ACTA No. 63-2025

consideración los resultados del procedimiento, deberá indicarlo y recomendar al órgano decisor la comunicación al Ministerio Público para que realice la correspondiente investigación.

5) En el supuesto de que, una vez concluido el procedimiento administrativo especial antes mencionado, el órgano decisor considere proceder con el despido de los servidores investigados —quienes constan como integrantes de la junta directiva de un sindicato, deberá, antes de ejecutar dicha medida, solicitar ante la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autorización para el levantamiento del fuero sindical, según el trámite especial regulado en los artículos 540, 541 y afines del Código de Trabajo. Mientras no exista resolución firme que autorice ese levantamiento, el despido no podrá hacerse efectivo. No obstante, si fuera necesario para asegurar la continuidad y el adecuado funcionamiento del servicio, podrán adoptarse medidas preventivas de naturaleza no sancionatoria y de menor afectación —como reasignaciones temporales de labores o la suspensión preventiva con goce de salario— siempre que estén debidamente justificadas y resulten proporcionales. En caso de que se otorgue la autorización para proceder con el despido, deberá recordarse que la Administración cuenta con un plazo de un mes para tal efecto, contado de desde la firmeza de la resolución final, bajo pena de caducidad.

6) Finalmente, en aras de preservar el deber de confidencialidad en el manejo de la documentación e información, se debe tomar las previsiones indicadas en los artículos 6 de la Ley General de Control Interno, y 8 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Notifíquese a Jeffrey Ríos Córdoba, cédula de identidad número 1-0965-0948 al correo institucional jrios@dgac.go.cr, Alberto Morales Álvarez, cédula de identidad número 1-0810-0477 al correo institucional amoralesa@dgac.go.cr y Ivonne Cubillo Nipote, encargada del Proceso de Relaciones Humanas y Sociales de la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos al correo institucional icubillo@dgac.go.cr.

Se adjunta el expediente administrativo de la presente investigación preliminar en formato físico, el cual consta de 115 folios útiles y en perfecto estado de conservación y limpieza.

Efraím Zeledón Leiva
Presidente
Consejo Técnico de Aviación Civil